

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini, penulis akan memberikan pandangan terkait Kerangka Teori yang digunakan dalam penelitian berserta Penelitian Terdahulu yang menunjang peneliti dalam melakukan penelitian. Dengan adanya hal tersebut, sangat mempermudah peneliti dalam menjawab masalah-masalah yang sudah dituliskan, oleh karenanya perlu dirincikan lagi sebagai berikut :

A. Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Berbicara tentang konsep implementasi, semakin banyak dibahas pada dekade ini karena konsep implementasi dapat digunakan untuk merumuskan kebijakan publik yang akan menjadi acuan kinerja para pelaksana kebijakan. Perumusan kebijakan publik tidak dapat terlepas dari implementasi kebijakan yang digunakan sebagai acuan bersama sebelum kebijakan publik ditetapkan. Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam setiap proses perumusan kebijakan publik, hal tersebut di kemukakan oleh Edward III bahwa tanpa adanya implementasi yang baik terhadap perumusan kebijakan maka kebijakan tersebut tidak akan berhasil pula. Munculnya implementasi dikarenakan adanya pengarahan atau instruksi yang sah dari kebijakan publik yang dibuat yang nantinya akan memberikan manfaat kepada masyarakat.³⁴

Berdasarkan pernyataan di atas, sebelum adanya implementasi kebijakan harus dirumuskan terlebih dahulu terkait kebijakan yang akan dilaksanakan.

³⁴ Edward III, George C (edited), *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London England. Goggin, Malcolm L et al. 1990, hlm 1.

Pengelolaan *input* atau kebijakan yang akan dirumuskan sangat harus dilakukan karena berkaitan langsung dengan *ouput* atau *outcomes* bagi masyarakat secara luas. Oleh karena itu, perlu adanya kegiatan yang terencana dari proses awal hingga akhir guna tercapainya tujuan yang diinginkan dari adanya suatu kebijakan tersebut.

Berbicara mengenai implementasi, tidak luput dari kata kebijakan karena saling berkaitan antara implementasi dan kebijakan. Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat dengan tujuan yang telah disepakati bersama.

Menurut Fredrickson dan Hart menjelaskan bahwa :

“Kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.”³⁵

Pengertian tentang kebijakan juga dijelaskan menurut Woll yaitu merupakan aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Dari penjelasan kedua definisi tersebut dapat di tarik kesimpulan bahwa kebijakan berarti suatu keputusan yang dilaksanakan oleh pemerintah, dimana keputusan dimaksud memiliki pengaruh terhadap masyarakat.

Menurut M. Irafan Islamy berpendapat tentang kebijakan publik yaitu sebagai berikut :

³⁵ Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin, Policy Implementation and Bureaucracy, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis, 1986, hlm 15

“Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak dan demi kepentingan rakyat.”

Adapun kebijakan publik menurut George C. Edward III dan Shakansky mengungkapkan “apa yang di katakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah adalah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari program pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan”.³⁶ Berdasarkan penjelasan diatas dapat diketahui bahwa setiap kebijakan publik tentunya melibatkan beberapa pihak yang saling berkesinambungan tergantung dari tujuan dari kebijakan publik tersebut di rumuskan atau dibuat. Dengan kata lain, tentunya ada kepentingan tersendiri dari pembuat kebijakan publik untuk memberikan pengaruh baik terhadap masyarakat.

Pelaksana dari kebijakan publik sendiri tentunya dari lembaga pemerintah yang memiliki wewenang tersendiri dalam melaksanakan kebijakan publik yang sudah dirumuskan. Hal yang paling diutamakan pada kebijakan publik dalam suatu negara ialah memberikan layanan kepada masyarakat, yang mana merupakan bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas hidup orang banyak. Tentunya dalam perumusan kebijakan publik ada beberapa tahapan yang harus dilalui, seperti tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi

³⁶ Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisi Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

kebijakan. Ketiga komponen tersebut harus saling berkaitan mengingat kebijakan publik sendiri ada untuk memberikan pengaruh kepada masyarakat.

Ketiga tahapan tersebut merupakan tahapan yang paling sering dilakukan oleh pembuat kebijakan publik dengan maksud ingin mengetahui apakah kebijakan publik yang sudah dibuat memberikan pengaruh baik kepada masyarakat. Namun, jika hasil dari kebijakan publik sendiri tidak sesuai dengan harapan tentunya perlu ada evaluasi agar kedepannya tidak ada kebijakan publik yang merugikan masyarakat. Menurut Wahab, implementasi kebijakan yang melibatkan beberapa lembaga pemerintah harus dilihat dari beberapa sudut pandang yang nantinya kebijakan tersebut dapat dirasakan sepenuhnya oleh masyarakat, yakni sebagai berikut :

”Implementasi kebijakan dapat dilihat dari sudut pandang (1) pembuat kebijakan, (2) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, dan (3) sasaran kebijakan (*target group*).”³⁷

Perhatian utama pembuat kebijakan memfokuskan diri pada sejauh mana kebijakan tersebut telah tercapai dan apa alasan yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan kebijakan tersebut. Sudut pandang implementator yakni melihat dari pejabat lembaga pemerintah yang melaksanakan program, dimana pejabat tersebut harus benar-benar akuntabel terhadap apa yang dilaksanakan mengingat kebijakan yang dijalankan harus benar-benar di terima oleh masyarakat. Tidak hanya itu, sasaran kebijakan sendiri harus lebih tepat sasaran agar kebijakan publik yang sudah di rumuskan mulai awal dapat memberi manfaat yang lebih kepada masyarakat. Dengan kata lain, ketiga komponen yang ada harus berkesinambungan demi tersukseskannya kebijakan publik yang dijalankan.

³⁷ Wahab, Solichin Abdul. 2004, *Ibid*, hal. 63

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan harus benar-benar mengerti dan memahami karakter dari masyarakat yang menjadi sasaran program. Tentunya didalam program yang ada memiliki kriteria tersendiri dalam pemilihan lokasi atau masyarakat yang menjadi sasaran. Dengan harapan agar program yang dilaksanakan berjalan sesuai dengan apa yang di inginkan. Kajian terhadap pemahaman karakteristik dari masyarakat perlu dilakukan mengingat tidak selamanya kebijakan publik yang sudah dirumuskan dapat dijalankan di seluruh wilayah.

Selain itu, tidak dapat dipungkiri bahwa nantinya pada saat implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik, tentunya ada beberapa faktor yang mempengaruhi jalannya kebijakan publik tersebut. Dengan adanya faktor penghambat tersebut tentunya dapat dijadikan bahan pembelajaran atau perbaikan agar kebijakan tersebut tidak berjalan seperti sebelumnya. Faktor-faktor tersebut perlu digambarkan secara rinci melalui model implementasi kebijakan dari para ahli atau pakar, sehingga nantinya dapat memudahkan pemahaman terkait implementasi kebijakan sendiri dan juga menjadikannya sebagai bahan pembelajaran lain.

2. Model-model Implementasi Kebijakan

Menurut Suntoro Iriawan dan Hariri Hasan pada buku kebijakan publik model implementasi kebijakan yaitu :

“Model dalam kebijakan publik merupakan penjelasan secara abstrak atau perwakilan dari kehidupan politik. Model berusaha untuk memperjelas, menyederhanakan, dan memberikan pengertian mengenai hal-hal yang sebenarnya dianggap penting bagi politik dan kebijakan publik. Pentingnya sebuah model menjelaskan kehidupan politik dan kebijakan publik, sepenuhnya tergantung pada apa dan bagaimana kriteria sebuah model tersebut dalam menjelaskan perihal politik dan kebijakan publik.”³⁸

Pada model implementasi kebijakan ini terdapat dua perspektif dari para ahli yaitu terkait implementasi kebijakan *top-down* dan implementasi kebijakan *bottom-up* yang nantinya disatukan menjadi implementasi kebijakan hybrid, oleh karenanya dapat dijadikan pembanding dalam pengerjaan penulisan ini.

a. Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Pengertian implementasi kebijakan dapat diartikan melalui beberapa pandangan seperti implementasi kebijakan dianggap sebagai bagian utama yang sangat menentukan dalam melihat suatu kebijakan publik yang sudah dirumuskan sebelumnya. Dengan kata lain, sebelum kebijakan publik di jalankan tentunya adanya persiapan yang matang dari para pembuat kebijakan untuk merumuskan kebijakan publik yang nantinya memberikan dampak yang positif kepada masyarakat. Persiapan tersebut dilakukan dengan tujuan agar kebijakan yang ada dapat di implementasi sebaik mungkin kepada masyarakat, tentunya masyarakat yang tepat sasaran. Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik tidak dapat dilaksanakan ketika belum adanya peraturan atau perundang-undangan yang sah dari lembaga pemerintah. Dari hal tersebut dapat terlihat bagaimana model kebijakan yang sudah di rumuskan sebelumnya, untuk George C. Edward III mengkategorikan implementasi program bersifat *top-down*.

Model implementasi kebijakan yang bersifat *top-down* menurut George C. Edward III, yaitu :

³⁸ Suntoro irawan & Hariri Hasan. 2015. *Kebijakan publik*, Yogyakarta : Graha Ilmu. Hal 39.

“Ada 4 (empat) variable yang sangat menentukan untuk keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan publik, diantaranya adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Selain itu, melalui empat faktor ini kemudian akan dapat diidentifikasi hambatan dalam mencapai keberhasilan dari suatu proses pelaksanaan kebijakan.”

1) **Komunikasi**

Indikator komunikasi merupakan hal yang sangat penting dalam menjalankan kebijakan publik nantinya. Tidak hanya itu, sebelum adanya kebijakan publik yang sah tentunya harus melalui komunikasi terlebih dahulu agar dapat diketahui arah dan tujuan dari kebijakan publik yang dirumuskan. Komunikasi dalam implementasi kebijakan berkaitan dengan pelaksana kebijakan atau pembuat kebijakan memahami atau mengetahui tugas dan fungsinya masing-masing. Dengan mengetahui peran dan fungsinya masing-masing tentunya dapat memudahkan berjalannya suatu kebijakan yang dilaksanakan.

Menurut Edward III, komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi lain, antara lain :

“Dimensi Transmisi (*Transmission*), Dimensi Kejelasan (*Clarity*), Dimensi Konsistensi (*Consistency*). Dimana dimensi tersebut saling berhubungan yang nantinya dapat memperlancar berjalannya suatu komunikasi dalam implementasi kebijakan.”

Dimensi Transmisi (*Transmission*), dimana pada dimensi ini kebijakan publik yang ada harus diketahui oleh seluruh masyarakat yang menjadi sasaran di dalamnya. Dengan kata lain, pelaksana dari kebijakan tersebut harus menginformasikan kepada masyarakat terkait agar masyarakat mengetahui dan memahami maksud dari kebijakan publik tersebut. Dengan harapan tidak adanya miss komunikasi antara pejabat pelaksana kebijakan publik dan juga masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan publik tersebut. Selanjutnya, Dimensi Kejelasan (*Clarity*), kejelasan disini diartikan sebagai bagaimana pejabat pelaksana program

menjelaskan terkait maksud dan tujuan dari kebijakan yang sudah dirumuskan. Penjelasan terkait kebijakan publik yang ada ditujukan kepada masyarakat atau pihak lain yang memiliki peran dalam kebijakan publik tersebut. Tentunya, penyampaian kejelasan harus disampaikan secara langsung agar menghindari selisih paham antara pihak satu dengan pihak lainnya.³⁹

Selain itu, dimensi konsistensi (*Consistency*) juga harus dilakukan, agar kebijakan publik yang ada dapat dijadikan acuan bersama dalam implementasi kebijakan nantinya. Dalam artian, implementasi kebijakan publik yang sudah dirumuskan tidak keluar dari apa yang sudah di rencanakan sebelumnya. Sehingga, hasil dari kebijakan publik yang dilaksanakan sesuai dengan harapan dan keinginan pembuat kebijakan, serta kebijakan publik tersebut dapat berjalan secara efektif dan efisien.⁴⁰

2) Sumberdaya

Menurut Edward III, variable selanjutnya yang menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan yaitu sumberdaya. Sumberdaya sendiri diartikan sebagai berikut :

“Perintah-perintah suatu kebijakan mungkin sudah dikomunikasikan secara tepat, akurat dan konsisten akan tetapi jika pelaksana dari implementasi kebijakan kekurangan sumber-sumber daya yang diperlukan maka implementasi kebijakan cenderung tidak efektif. Dengan demikian sumberdaya merupakan sesuatu variable yang penting dalam pelaksanaan implementasi kebijakan.”

Sumber daya yang dimaksud disini meliputi (A) Sumberdaya Manusia, (B) Sumberdaya Anggaran, (C) Sumberdaya Peralatan, dan (D) Sumberdaya Kewenangan.

³⁹ Edward III, George C (edited), *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London-England. Goggin, Malcolm L et al. 1990, hlm 149-154

⁴⁰ *Ibid.* Hlm 142.

a) Sumberdaya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III⁴¹ menyatakan bahwa “*probably the most essential resources in implementing policy is staff*”. Dengan pernyataan tersebut, sudah jelas bahwa sumberdaya yang paling penting dalam menjalankan suatu kebijakan yaitu staf. Jika seorang staf tidak menjalankan tanggung jawabnya dengan baik maka implementasi kebijakan tidak dapat berjalan dengan efektif.

b) Sumberdaya Anggaran

Edward III menyatakan bahwa terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya insentif yang diberikan kepada implementator merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program. Sehingga Edward III menyimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan juga rendah.⁴²

c) Sumberdaya Peralatan

Edward III menyatakan bahwa sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Fasilitas fisik seperti yang disebutkan diatas juga menjadi sumberdaya penting dalam implementasi

⁴¹ ⁴¹ Widodo, Joko.2010. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia. Hlm. 98

⁴² *Ibid.* Hlm. 100

kebijakan, tidak cukup dengan hanya memiliki seorang staf yang memadai, dapat memahami apa yang seharusnya dilakukan, dll.

d) Sumberdaya Kewenangan (*Authority*)

Edward III menyatakan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga tersebut dalam melaksanakan suatu kebijakan.⁴³ Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan. Oleh karena itu, pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

3) Disposisi

Menurut Edward III variabel ke tiga yang dapat mempengaruhi keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan yaitu disposisi, yang diartikan sebagai berikut :

“Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor yang sangat penting ke tiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya sesuai dengan bidangnya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.”⁴⁴

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan yaitu a) Pengangkatan Birokrasi dan b) Insentif.

a) Pengangkatan Birokrasi

Disposisi atau sikap pelaksanaan akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personal yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat di atasnya. Oleh

⁴³ *Ibid.* Hlm. 103

⁴⁴ Agustin leo. 2017. *Ibid*, hal. 139

karena itu, pengangkatan dan pemilihan personal pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

b) Insentif

Insentif merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Oleh karena itu, menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4) Struktur Birokrasi

Edward III variabel ke empat yang dapat mempengaruhi keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan yaitu struktur birokrasi, yang diartikan sebagai berikut :

“Birokrasi merupakan salah satu jenis organisasi atau lembaga yang sering bertindak sebagai pelaksana kebijakan. Meskipun sumber daya sudah tersedia, pelaksana kebijakan paham akan apa yang menjadi tanggung jawabnya dan mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya namun implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif ketika struktur organisasi pelaksana kebijakan tidak efisien.⁴⁵ Struktur birokrasi seharusnya mencakup aspek seperti pembagian wewenang, hubungan antara unit-unit organisasi, dan sebagainya.”

Menurut Edward III terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni :

Standard Operational Procedure (SOP) dan Fragmentasi. SOP merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta

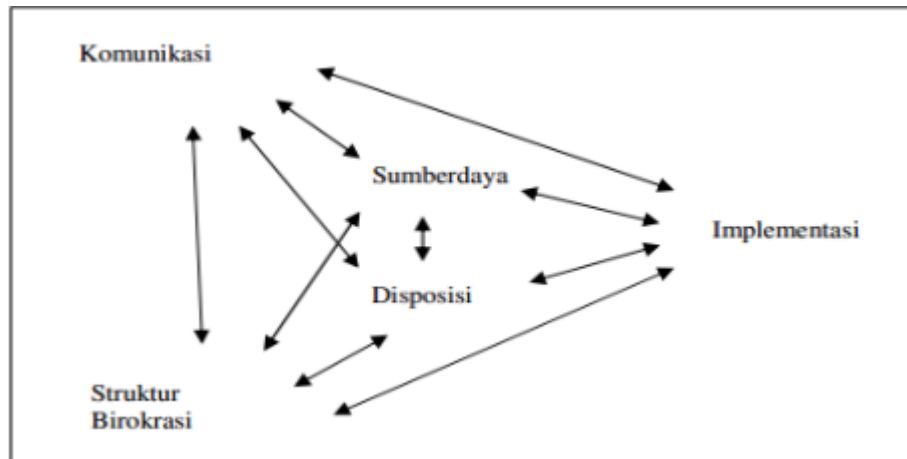
⁴⁵ Widodo. 2013. Analisis kebijakan publik: konsep dan aplikasi analisis proses kebijakan publik. Malang : Bayu media. Hal 106

kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas.⁴⁶ SOP juga sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi.

Berbicara mengenai fragmentasi, Edward III dalam menjelaskan fragmentasi merupakan penyebaran tanggungjawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda, sehingga memerlukan suatu koordinasi.⁴⁷ Struktur birokrasi yang terpecah-pecah dapat berpengaruh terhadap kegagalan komunikasi, hal tersebut dikarenakan adanya intervensi terlalu besar pada saat memberikan instruksi. Semakin besar terintervensi pelaksanaan kebijakan tersebut, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif pula. Setelah melihat penjabaran diatas, peneliti akan memberikan suatu gambaran mengenai alur dari empat faktor pendukung dari implementasi kebijakan menurut Edward III, yang tersaji pada gambar 2.1 di bawah ini :

⁴⁶ Winarno, Budi. 2004. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo, hal. 150

⁴⁷ *Ibid*



Gambar 2.1 : Variabel Penentu Keberhasilan Implementasi Kebijakan Menurut Edward III

Sumber : Widodo, 2013

b. Model Implementasi Kebijakan Publik Richard Elmore, dkk.

Menurut Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benni Hejrn & David O Porter (1981) menjelaskan terkait model implementasi kebijakan *bottom-up*, yaitu :

“Model implementasi kebijakan ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakan atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah.⁴⁸ Oleh karena itu kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target utama kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya di prakarsai masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga masyarakat (LSM).”

Elmore mengungkapkan bahwa dalam model implementasinya terdapat empat hal utama yang membuat implementasi kebijakan efektif dan efisien, diantaranya yaitu :⁴⁹

⁴⁸ Nugroho, Riant. 2012. Public Policy. Jakarta: Gramedia Jakarta. Hal. 692-693

⁴⁹ Golembiewski, Robert T. 1997. *Public Administration and Public Policy/64*: Marcel Dekker United States Of America. Hal. 766-769

1) Tugas dan Tujuan Secara Jelas

Dalam variabel terkait tugas dan tujuan secara jelas diartikan sebagai dua hal yang saling berkesinambungan dalam pelaksanaan kebijakan publik. Karena sebelum dilaksanakannya suatu kebijakan publik tentunya para pembuat kebijakan harus melihat tugas dari masing-masing pihak dan juga tujuan dari kebijakan publik tersebut dirumuskan. Dengan kata lain, kebijakan publik tersebut harus jelas tugas dan fungsinya, serta tujuan yang ingin dicapai. Tugas dan fungsi harus ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sah yang dapat dijadikan pertanggungjawaban nantinya. Tujuan dari kebijakan publik harus disampaikan kepada pihak yang terkait dari kebijakan tersebut, dengan harapan agar semua pihak yang terkait melaksanakan kebijakan tersebut secara maksimal.

Menurut Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benni Hejrn & David O Porter (1981) menjelaskan kegagalan dalam implementasi kebijakan sering dikaitkan dengan manajemen yang buruk, diartikan sebagai berikut :

“Kegagalan dalam pelaksanaan suatu kebijakan disebabkan dari ketidakjelasan tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepada seseorang terhadap hasil yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan tersebut. Serta adanya orang-orang yang tidak bertanggung jawab atas kinerja yang mereka lakukan. Manajemen yang baik tentu saja adalah kebalikan dari semua hal di atas. Manajemen ini dimulai dari asumsi normatif bahwa manajemen yang efektif adalah melaksanakan tujuan seperti yang diarahkan.”⁵⁰

Dengan adanya hal tersebut, tentunya dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus benar-benar diperhatikan. Pemberian tanggung jawab tugas kepada seseorang harus lebih jelas sesuai dengan harapan yang diinginkan. Tidak hanya itu, manajemen dalam pelaksanaan kebijakan harus dipersiapkan dengan matang.

⁵⁰ *Ibid.* Hlm. 772

Sehingga, hasil yang ingin dicapai pada awal perumusan kebijakan sesuai dengan ketentuan yang ada.

2) Adanya Manajemen Rencana

Indikator selanjutnya berkaitan dengan perencanaan sebelum menjalankan kebijakan publik yang sudah dirumuskan. Perencanaan yang baik tentunya harus melihat bagaimana kebijakan publik tersebut dapat di pahami oleh semua pihak yang terkait. Perencanaan tentunya dilakukan sebelum adanya pelaksanaan kebijakan, perencanaan sendiri meliputi pembagian tugas pokok terkait semua pihak, pelaksanaan dari kebijakan publik itu sendiri dan juga hasil dari kebijakan publik yang sebelumnya sudah dirumuskan. Lebih lanjut menurut Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benni Hejrn & David O Porter (1981) menjelaskan terkait manajemen rencana, seperti sebagai berikut :

“Penerjemahan kebijakan ke dalam tindakan dilakukan melalui proses perencanaan dalam mengalokasikan tugas dan standar kinerja. Manajemen perencanaan dalam mengalokasikan tugas dan pengendalian di dalamnya memberikan pernyataan singkat tentang transisi dari kebijakan untuk operasi. Perencanaan strategis ini adalah sebagai proses untuk menentukan tujuan, sumber daya yang digunakan dalam mencapai tujuan dari kebijakan tersebut.”⁵¹

Manajemen perencanaan dalam hal ini ditujukan dalam mencapai tujuan yang di inginkan dari suatu kebijakan. Selanjutnya, tujuan ini di distribusikan dalam urutan dari yang tertinggi sampai tingkat terendah dalam organisasi. Secara bersamaan mereka menggambarkan aturan umum keputusan untuk alokasi sumber daya yang optimal, tugas dan standar kinerja organisasi pelaksana.

3) Pengukuran Kinerja Organisasi Pelaksana.

Indikator selanjutnya yakni berkaitan dengan pejabat pelaksana kebijakan. Dalam hal ini harus benar-benar di perhatikan terkait tugas pokok dari pejabat

⁵¹ *Ibid.* Hlm. 773

pelaksana kebijakan publik. Batasan tugas pokok harus dijelaskan secara rinci mengingat kebijakan publik melibatkan beberapa pihak dengan karakteristik yang berbeda. Tidak hanya itu, dengan adanya batasan kinerja ini dapat menjadikan aparatur pelaksana kebijakan dapat bekerja secara akuntabel dan profesional. Akhir dari batasan kinerja ini diharapkan kebijakan publik yang sudah dirumuskan sebelumnya dapat berjalan sesuai harapan dan juga secara efektif dan efisien.

Menurut Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benni Hejrn & David O Porter (1981) menjelaskan keberhasilan atau kegagalan organisasi pelaksana sebagai berikut :

“Keberhasilan atau kegagalan organisasi pelaksana dapat dinilai dengan mengamati perbedaan antara deklarasi kebijakan dengan perilaku organisasi pelaksana yang meliputi fokus pada kejelasan, presisi, kelengkapan, dan kewajaran antara isi deklarasi kebijakan dengan hasil akhir kebijakan. Dengan begitu, masyarakat dapat menilai organisasi pelaksana tersebut bekerja secara profesional atau tidak, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap organisasi pelaksana tetap ada.”⁵²

Seperti pernyataan diatas bahwa suatu kebijakan dikatakan berhasil atau tidak dapat dilihat dari organisasi pelaksana yang menjalankan suatu kebijakan tersebut. Dengan kata lain, organisasi pelaksana yang ada harus melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara profesional. Sehingga nantinya, kebijakan yang dijalankan dapat dirasakan oleh masyarakat yang terdampak dari kebijakan tersebut.

4) Sistem Manajemen Kontrol dan Sanksi.

Manajemen kontrol dan sanksi harus dijalankan secara tegas agar setiap bawahan yang menjalankan suatu kebijakan tetap bekerja secara profesional. Para bawahan yang ada seharusnya memahami peraturan yang ada sebelum

⁵² Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy*. Jakarta: Gramedia Jakarta. Hlm. 695

menjalankan kebijakan publik tersebut. Dengan harapan, kebijakan yang ada dapat dijalankan dengan baik dan benar sesuai dengan harapan sebelumnya.

Lebih lanjut, menurut Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benni Hejrn & David O Porter (1981) implementasi sebagai proses kontrol dapat diartikan sebagai berikut :

“Definisi tersebut berangkat dari asumsi serta kecenderungan umum bahwa organisasi pelaksana yang paling banyak terlibat dalam proses implementasi. Aktor-aktor pelaksana tersebut sangat mungkin membuat kesalahan ketika melakukan interpretasi atas kebijakan dan menerjemahkannya ke dalam berbagai program dan proyek yang biasanya selalu disertai bias kepentingan, ideologi, dan kerangka acuan.”

Mengacu pada empat indikator tersebut diberlakukannya *kontrolling* sebagai upaya agar kebijakan publik berjalan sesuai dengan apa yang sudah ditetapkan sebelumnya. Harapannya yaitu, berbagai pihak yang terkait menjalankan kebijakan publik secara profesional, bekerja berdasarkan perundang-undangan yang berlaku demi kelancaran dari kebijakan publik itu sendiri. Pemberian sanksi yang dilakukan apabila para pelaksana kebijakan publik bekerja tidak profesional atau melanggar aturan hukum dari kebijakan publik itu sendiri. Dengan kata lain, kedua komponen tersebut menginginkan agar para aktor yang terkait dapat bekerja atau menjalankan kebijakan publik dengan sebaik-baiknya dan tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan yang sah.⁵³

Berdasarkan penjelasan diatas dikaitkan dengan apa yang akan diteliti oleh penulis dapat dijelaskan bahwa terdapat dua model pendekatan yang dikemukakan oleh para ahli, yaitu model *top-down* dan model *bottom-up* yang mana kedua pendekatan ini memiliki sudut pandang yang berbeda dalam mendefinisikan dan menentukan variabel-variabel atau faktor-faktor yang mempengaruhi dalam

⁵³ *Ibid.* Hlm. 698

implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan yang ada diturunkan dengan suatu program yakni Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU).

3. Pembeda Pendekatan Implementasi Kebijakan *Top-Down* dan *Bottom-Up*

Pada sub bab ini menjelaskan terkait pembeda pendekatan implementasi kebijakan dalam Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) terkhusus di Kota Pasuruan. Hal ini nantinya memudahkan penulis dalam menjelaskan alur berjalannya Program KOTAKU di Kota Pasuruan. Tidak hanya itu, pembaca juga dapat dimudahkan karena nantinya akan dijelaskan secara rinci.

a. Pendekatan *Top-Down*

George Edward III yang menggunakan pendekatan *top-down* melihat bahwasannya titik tolak implementasi kebijakan berasal dari keputusan-keputusan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, yang selanjutnya dilaksanakan oleh birokrat yang berada di level tingkat bawah dengan prosedur dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) sendiri merupakan program nasional yang diinisiasi oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Direktorat Jenderal Cipta Karya turun ke Direktorat Pengembangan Kawasan Permukiman (Dit-PKP).⁵⁴ Menurut Edward III tahap pertama yang dilakukan yaitu **1) Komunikasi**, pelaku utama Program KOTAKU di tingkat nasional terdiri dari Pokja PKP Nasional, *Central Collaboration Management Unit* (CCMU), *Project Management Unit* (PMU), dan Satker Pusat.

⁵⁴ Perpres Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015 – 2019.

Pelaku utama pelaksanaan Program KOTAKU di tingkat provinsi terdiri dari Pemerintah Provinsi, Pokja PKP Provinsi, dan satker Provinsi. Kemudian pada tingkat Kabupaten/Kota, pelaku utama Program KOTAKU adalah Pemerintah Kabupaten/Kota, Pokja PKP Kabupaten/Kota, dan Satker Kabupaten/Kota. Pada tingkat kecamatan, perangkat daerah kecamatan sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang dipimpin oleh Camat merupakan pemegang peran utama di tingkat kecamatan. Sedangkan pada tingkat kelurahan, unsur utama pelaksana program ada Lurah/Kades dan perangkatnya, BKM/LKM, Tim Inti Perencanaan Partisipatif (TIPP), Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), Kelompok Pemanfaat dan Pemeliharaan (KPP), serta relawan masyarakat.⁵⁵

Pemerintah Daerah Kota Pasuruan membentuk Pokja PKP berdasarkan Surat Keputusan Walikota yang memili tugas sebagai penggerak terjadinya kolaborasi antara pemerintah Kota Pasuruan, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya (*stakeholder*).⁵⁶ Sosialisasi terkait Pedoman Teknis Program KOTAKU yang dikeluarkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Direktorat Jenderal Cipta Karya diteruskan dengan akurat, jelas, dan konsisten kepada tingkat yang lebih bawah yaitu tingkat kecamatan dan kelurahan.

Selanjutnya mengenai **2) Sumberdaya**, sumber-sumber juga secara tidak langsung sangat mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Sumber-sumber disini yang dimaksudkan yaitu terkait sumberdaya manusia, dimana para aparatur atau lembaga pelaksana dalam kebijakan Program KOTAKU harus berinteraksi

⁵⁵ Surat Edaran Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 40/SE/DC/2016 Tentang Pedoman Teknis Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU).

⁵⁶ Petunjuk Pelaksana Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Tingkat Kabupaten/Kota Tahun 2016.

secara intens guna tercapainya tujuan pengurangan permukiman kumuh perkotaan.⁵⁷

Kemudian berkaitan dengan sumberdaya anggaran, dimana anggaran terkait Program KOTAKU haruslah jelas dan konsisten. Dengan kejelasan anggaran inilah implementasi kebijakan terkait Program KOTAKU dapat berjalan sesuai dengan harapan. Kemudian sumberdaya peralatan yang mana tidak kalah penting dengan sumberdaya anggaran. Peralatan fisik seperti bangunan gedung, tanah, dan sarana pendukung lainnya sangat mempengaruhi berjalannya suatu kebijakan Program KOTAKU. Dan yang terakhir berkaitan dengan sumberdaya kewenangan, dimana pelaku utama kebijakan dalam pelaksanaan Program KOTAKU harus diberi kewenangan yang cukup untuk melaksanakan program. Sehingga, kebijakan Program KOTAKU yang menjadi kewenangannya dapat berjalan dengan efektif dan efisien.⁵⁸

Selanjutnya **3) Disposisi**, disposisi para pelaksana program akan berpengaruh pada bagaimana para pelaksana menafsirkan pesan-pesan komunikasi yang mereka terima. Maksud dari disposisi disini yaitu berkaitan dengan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan Program KOTAKU untuk melaksanakan kebijakan tersebut dengan sungguh-sungguh. Sehingga, apa yang menjadi tujuan awal dari dibentuknya Program KOTAKU dapat terwujud dan tentunya dapat bermanfaat bagi warga masyarakat Kota Pasuruan. Kemudian sikap dari pelaksana kebijakan Program KOTAKU, sikap dari pelaksana kebijakan Program KOTAKU kadangkala menyebabkan masalah apabila sikap atau cara pandanganya yang berbeda dengan pembuat kebijakan.

⁵⁷ Edward III, George C (edited). 1984. Public Policy Implementing, Jai Press Inc, London-England.

⁵⁸ *Ibid*

Oleh karena, komunikasi secara terus-menerus merupakan salah satu cara untuk menyamakan perspektif terkait adanya Program KOTAKU ini sendiri, terlebih di Kota Pasuruan yang mana permukiman kumuh tersebar di sebelas kelurahan.⁵⁹

Tidak luput juga dengan **4) Struktur Birokrasi**, yang mana apabila struktur birokrasi pemerintah terpecah atau terpisah-pisah akan meningkatkan kegagalan dalam hal komunikasi. Oleh karenanya, pelaksanaan kebijakan Program KOTAKU harus di dasarkan pada struktur birokrasi yang tepat dan sesuai dengan peraturan yang ada. Terutama Pokja-PKP yang mana memiliki tugas dan fungsi yang penting dalam penanganan permukiman kumuh perkotaan. Pokja-PKP sendiri nantinya akan bekerjasama dengan dengan berbagai pemangku kepentingan lainnya yang ada di Kota Pasuruan dan di tingkat masyarakat, seperti forum BKM dan/ KSM dan kelompok peduli lingkungan lainnya. Jadi, dari keempat faktor pendukung yang dikemukakan oleh Edward III tersebut sangatlah berkaitan dan berkesinambungan, oleh karenanya ke empat faktor pendukung tersebut harus diperhatikan secara baik-baik demi kelancaran implementasi kebijakan Program KOTAKU.⁶⁰

b. Pendekatan *Bottom-Up*

Pada model yang dikemukakan oleh Elmore, dkk merupakan model yang digunakan menjadi alat analisi dalam penelitian ini yaitu tentang Implementasi *Community Based Development* pada Program KOTAKU sebagai Model Pembangunan Infrastruktur. Penulis memilih model yang dikemukakan Elmore, dkk, dikarenakan adanya kesesuaian model implementasi kebijakan yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya

⁵⁹ *Ibid*

⁶⁰ *Ibid*

atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah. Model implementasi ini nantinya dapat digunakan untuk menganalisis implementasi program dalam mencapai hasil akhir yang diinginkan.

Pada tataran paling rendah pelaksanaan program dilaksanakan langsung oleh masyarakat setempat atau masyarakat daerah terpilih yang tentunya sudah menerima pengetahuan terkait Program KOTAKU. Perwakilan dari masyarakat yaitu RT/RW yang nantinya berkoordinasi langsung dengan tim faskel terkait dengan permasalahan yang ada pada daerah tersebut. Setelah melakukan koordinasi dengan RT/RW selanjutnya berkoordinasi dengan keseluruhan masyarakat yang ada di daerah tersebut terkait permasalahan kekumuhan yang ada. Lebih lanjut lagi melakukan koordinasi dengan kelurahan terkait hasil koordinasi dengan masyarakat yang nantinya akan menghasilkan rencana penanganan masalah kekumuhan.⁶¹

Kemudian setelah mendapatkan hasil rencana penanganan masalah kekumuhan, tidak lupa pihak kelurahan melakukan sosialisasi terkait hal tersebut kepada masyarakat terkait. Setelah itu, hasil rencana penanganan tersebut dilaporkan ke instansi terkait atau Satker PIP yaitu Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman yang nantinya akan ditindak lebih lanjut. Tim Satker PIP meninjau lokasi kegiatan yang nantinya akan dibentuk rancangan wilayah dan rancangan anggaran untuk penyelesaiain masalah kekumuhan. Anggaran tersebut nantinya akan diajukan kepada satker di tingkat provinsi sehingga dapat segera di realisasikan.⁶²

⁶¹ Kronologi Pelaksanaan Program KOTAKU di Kelurahan Mayangan Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan Tahun 2017.

⁶² *Ibid*

Empat hal yang dikemukakan oleh Elmore, dkk terkait implementasi kebijakan agar berjalan dengan efektif lebih menekankan kepada organisasi pelaksana atau yang melaksanakan Program KOTAKU. Memang jelas, kesuksesan atau kegagalan dari Program KOTAKU tergantung dari organisasi pelaksana atau yang melaksanakan program tersebut. Sehingga, peningkatan sumber daya perlu dilakukan guna berjalannya program tersebut. Tidak luput juga adanya sanksi sosial untuk menjaga pelaksana program tetap bersifat akuntabel atau bertanggung jawab dalam setiap keputusan yang diambil oleh para pelaksana program.

c. Pendekatan *Hybrid* (Sintesis)

Berdasarkan fakta diatas, suatu kebijakan publik yang mana pada saat implementasinya menggunakan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* tentunya tidak lepas dari pendekatan *Hybrid* (sintesis). Pendekatan ini muncul ketika adanya kritik terhadap pendekatan yang lain, dan juga berusaha menggabungkan aspek-aspek terbaik dari pola implementasi yang ada sebelumnya. Hal tersebut dipaparkan oleh Malcolm Goggin dan kawan-kawan (1990) dengan memunculkan *intergovernmental policy implementation model* atau model implementasi antar pemerintah, yang mana di dalamnya menjelaskan bahwa suatu kebijakan dilaksanakan oleh antar kelompok tingkat atas (level nasional) dan ditingkat bawah (level lokal) sehingga dapat diketahui faktor pemacu dan penghambat implementasi kebijakan.

Selanjutnya, Goggin dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian yang di dalamnya terdapat variabel *independen*,

intervening, dan *dependen*, dan meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan. Goggin juga berpendapat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kejelasan, sehingga keberhasilan implementasi ditentukan oleh isi pesan, bentuk pesan, dan reputasi komunikatornya.⁶³

Pada Program KOTAKU di Kota Pasuruan, pelaksanaan awal dilaksanakan di tataran atas atau level nasional, yang mana program ini ada berdasarkan target 100-0-100 yang tertulis pada Dokumen RPJMN 2015-2019. Kemudian selanjutnya di laksanakan pada tataran bawah atau level lokal yang mengedepankan Pemerintah Daerah sebagai nahkoda dalam program tersebut. Tidak hanya itu, masyarakat dilibatkan sepenuhnya dari proses awal hingga akhir yang nantinya dapat bermanfaat bagi masyarakat itu sendiri. Keberhasilan dari Program KOTAKU di Kota Pasuruan dapat dilihat dari aktor-aktor pelaksana kegiatan, apabila aktor-aktor tersebut tidak maksimal tentunya program yang ada tidak akan berjalan sesuai harapan.

B. Implementasi Program

1. Pengertian Implementasi Program

Pengertian terkait implementasi sudah di jelaskan dalam sub bab 2.1 Implementasi Kebijakan, namun perlu kita ketahui bahwa Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.⁶⁴ Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan

⁶³ Goggin, Malcolm L et al. 1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Scott, Foresmann and Company, USA.

⁶⁴ Winarno, Budi. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo. Hal. 146-147

operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Implementasi kebijakan menurut Meter dan Horn pada prinsipnya adalah sebagai berikut :

“Cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Jones menyebutkan program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan.⁶⁵ Program juga merupakan strategi pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan yang sudah dirumuskan sebelumnya. Tidak hanya itu, program juga berisikan terkait tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pejabat pembuat kebijakan publik. Nantinya program tersebut akan dilaksanakan apabila sudah ada peraturan perundang-undangan yang membahas

⁶⁵ Arif Rohman. (2009). *Memahami Pendidikan dan Ilmu Pendidikan*. Yogyakarta: LaksBang Mediatama. Hal. 101-102

tentang program tersebut. Ada beberapa aspek dari program yang merupakan komponen dalam suatu kebijakan publik, antara lain :

- a. Adanya tujuan yang ingin dicapai
- b. Adanya kebijaksanaan yang diambil dalam mencapai tujuan tersebut
- c. Adanya aturan-aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui
- d. Adanya perkiraan anggaran yang dibutuhkan
- e. Adanya strategi dalam pelaksanaan program (Manila, 2006:43)

Penjabaran terkait implementasi dan program yang sudah di jelaskan diatas dapat ditarik kesimpulan, menurut Jones implementasi program adalah sebagai berikut :

“Implementasi merupakan suatu proses yang sangat penting ketika berbicara penerapan program baik itu yang bersifat sosial atau dalam dunia pendidikan. Implementasi program merupakan langkah-langkah pelaksanaan kegiatan dalam upaya mencapai tujuan dari program itu sendiri.”

Selanjutnya menurut Charles O. Jones ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program, yaitu :⁶⁶

a. Pengorganisasian

Menurut Charles O. Jones pilar pertama yaitu pengorganisasian yang maksudnya yaitu :

“Organisasi pelaksana program, selanjutnya organisasi tersebut harus memiliki struktur organisasi, adanya sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga pelaksana dan perlengkapan atau alat-alat kerja serta didukung dengan perangkat hukum yang jelas. Struktur organisasi yang kompleks, struktur ditetapkan sejak semula dengan desain dari berbagai komponen atau subsistem yang ada tersebut.”

Pengorganisasian merupakan hal yang paling penting dalam implementasi program. Pasalnya, program memerlukan berbagai pihak dalam proses

⁶⁶ Suryana, Siti Erna Latifi, 2009. *Implementasi Kebijakan Tentang Pengujian Kendaraan Bermotor di Kabupaten Aceh Tamiang*. Tesis. Program magister Studi Pembangunan , Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara. Hlm. 28

pelaksanaannya sehingga tidak menutup kemungkinan pembagian tugas atau wewenang harus ada dalam suatu program. Sumber daya manusia dalam melaksanakan program yakni para pejabat pelaksana program. Tentunya para pejabat tersebut harus benar-benar ahli dalam bidang. Dengan harapan program dapat berjalan dengan baik dan secara efektif dan efisien. Tidak hanya itu, para pejabat pelaksana program harus bekerja secara akuntabel dan profesional, mengingat program harus berdampak positif kepada masyarakat terkait.⁶⁷

b. Interpretasi

Kemudian menurut Charles O. Jones pilar kedua yaitu interpretasi, yang memiliki maksud yaitu :

“Agar program dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan atau ketentuan yang berlaku, harus dilihat apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh pejabat yang berwenang.”

Dalam hal ini memiliki tiga bagian yang harus di interpretasikan dalam implementasi program, yakni :

1) Sesuai Dengan Peraturan

Implementasi program harus sesuai dengan peraturan berarti setiap pelaksanaan kebijakan yang sudah disepakati harus sesuai dengan peraturan yang berlaku, baik Peraturan Tingkat Pusat, Tingkat Provinsi, maupun Tingkat Kabupaten/Kota. Sehingga program yang dijalankan terdapat landasan hukum yang kuat nantinya.

2) Sesuai Dengan Petunjuk Pelaksana

Implementasi program harus sesuai dengan petunjuk pelaksana berarti pelaksanaan suatu program harus mengacu pada peraturan yang sudah dijabarkan

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 32

seperti cara pelaksanaan pada kebijakan yang bersifat administratif, pedoman umum suatu program, dll. Sehingga memudahkan para aparatur pelaksana dalam melakukan aktifitas pelaksanaan program nantinya.

3) Sesuai Dengan Petunjuk Teknis

Implementasi program harus sesuai dengan petunjuk teknis berarti program yang sudah dirumuskan sebelumnya harus memiliki petunjuk pelaksana yang dirancang lagi secara teknis agar memudahkan dalam operasionalisasi program. Petunjuk teknis ini bersifat strategis lapangan agar dapat berjalan efisien dan efektif, rasional dan realistis. Tidak hanya itu, petunjuk teknis ini dapat memudahkan para aparatur pelaksana program dalam menjalankan suatu program yang diamanatkan.⁶⁸

c. Penerapan atau Aplikasi

Menurut Charles O. Jones pilar ketiga yaitu penerapan atau aplikasi, maksudnya yaitu :

“Peraturan atau kebijakan berupa petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis telah berjalan sesuai dengan ketentuan, untuk dapat melihat ini harus dilengkapi dengan adanya prosedur kerja yang jelas, program kerja serta jadwal kegiatan yang disiplin.”

Dalam hal ini dapat di jelaskan sebagai berikut menurut penerapan atau aplikasi yang dibutuhkan, yakni :

- 1) Prosedur kerja yang jelas, prosedur kerja yang sudah ada harus memiliki prosedur kerja agar dalam pelaksanaannya tidak terjadi tumpang tindih, sehingga tidak bertentangan antara unit kegiatan yang terdapat di dalamnya
- 2) Program kerja, program kerja harus sudah terprogram dan terencana dengan baik, sehingga tujuan program dapat direalisasikan dengan efektif.
- 3) Jadwal kegiatan program, program yang sudah ada harus dijadwalkan kapan dimulai dan diakhiri agar mudah dalam mengadakan evaluasi.

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 35

Dalam hal ini yang diperlukan adanya tanggal pelaksanaan dan rampungnya sebuah program sudah ditentukan sebelumnya.⁶⁹

Berdasarkan penjelasan diatas, program merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Unsur selanjutnya yang harus dipenuhi dalam proses implementasi program yaitu adanya kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program, sehingga masyarakat dilibatkan dan membawa hasil dari program yang dijalankan dan adanya perubahan dan peningkatan dalam kehidupannya. Tanpa memberikan manfaat kepada masyarakat maka dikatakan program tersebut telah gagal dilaksanakan. Berhasil atau tidaknya suatu program di implementasikan tergantung dari unsur pelaksanaannya (eksekutif). Unsur pelaksanaan ini merupakan unsur ketiga. Pelaksanaan penting artinya karena pelaksanaan baik itu organisasi maupun perorangan bertanggungjawab dalam pengelolaan maupun pengawasan dalam proses implementasi.⁷⁰

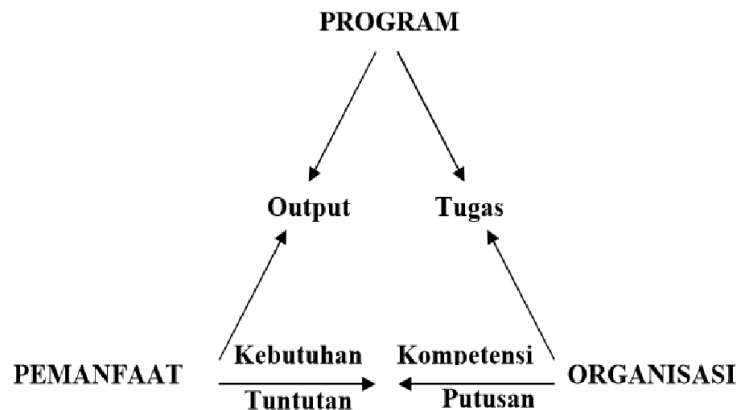
Dari penjelasan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi program merupakan turunan dari kebijakan publik yang sudah dirumuskan sebelumnya. Pada implementasi program tentunya tidak bisa jika dijalankan oleh satu atau dua pejabat pemerintah, implementasi program dijalankan oleh beberapa pihak yang dirasa mampu untuk menjalankan suatu program tersebut. Adanya program dapat menggambarkan tujuan dan keinginan dari pejabat pembuat kebijakan publik, oleh karenanya implementasi program harus dijalankan secara akuntabel dan profesional.

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 39

⁷⁰ Suryana, Siti Erna Latifi, 2009. *Implementasi Kebijakan Tentang Pengujian Kendaraan Bermotor di Kabupaten Aceh Tamiang*. Tesis. Program magister Studi Pembangunan , Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara.

2. Model Implementasi Program

Salah satu model implementasi program yakni model yang diungkapkan oleh David C. Korten. Model ini memakai pendekatan proses pembelajaran dan lebih dikenal dengan model kesesuaian implementasi program. Model kesesuaian Korten digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.2 : Model Kesesuaian Implementasi Program

Sumber : Haedar Akib dan Antonius Tarigan (2000:12)

Korten menggambarkan model ini berintikan tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu :

“Program itu sendiri, pelaksanaan program, dan kelompok sasaran program. Suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. **Pertama**, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). **Kedua**, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. **Ketiga**, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh *output* program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.”⁷¹

⁷¹ Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. “Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya,” Jurnal Baca, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar. Hlm. 12

Dengan ketiga komponen diatas, pelaksanaan program harus benar-benar dijalankan secara profesional. Karena program tersebut akan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat secara umum nantinya. Pelaksana program sendiri harus memiliki keahlian dalam berkomunikasi kepada masyarakat dan juga keahlian dalam menjalankan suatu program tersebut. Sehingga apa yang sudah dikerjakan oleh program tersebut dapat bersifat berkelanjutan.

3. Penjelasan Terkait Pola Implementasi Program

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan jika tidak terdapat kesesuaian antara ketiga unsur implementasi program, yang di jabarkan sebagai berikut :

“Hal ini disebabkan apabila *output* program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran, jelas *output* tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program, maka organisasinya tidak dapat menyampaikan *output* program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran, maka kelompok sasaran tidak mendapatkan *output* program. Oleh karena itu, kesesuaian antara ketiga unsur implementasi program mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.”⁷²

Berdasarkan Gambar 2.2 diatas, apabila dikaitkan dengan apa yang diteliti oleh penulis maka alur penjabarannya adalah **Pertama**, berkaitan dengan program itu sendiri. Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) menjadi program nasional yang mana tujuan dari adanya program itu sendiri yaitu untuk mengurangi permukiman kumuh yang tersebar di sudut perkotaan. Seperti yang kita ketahui bahwa permukiman kumuh terus tumbuh dan berkembang setiap tahunnya, sehingga perlu adanya inovasi tersendiri dalam penanganan permasalahan

⁷² *Ibid*

tersebut.⁷³ Di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) target dari Program KOTAKU sendiri terlaksananya gerakan 100-0-100, yaitu 100 persen akses universal air minum, 0 hektar permukiman kumuh, dan 100 persen akses sanitasi layak. Target tersebut ditargetkan dapat tercapai di tahun 2019.⁷⁴

Kemudian **Kedua**, berkaitan dengan organisasi pelaksana, Program KOTAKU di inisiasi oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Cipta Karya Direktorat Jenderal Cipta Karya Direktorat Pengembangan Kawasan Permukiman. Kemudian masuk ke Satuan Kerja Pengembangan Kawasan Permukiman (Satker-PKP) di tingkat Pusat yang akan di koordinasikan dengan Satker PKP di tingkat Provinsi yang mana peneliti berada di daerah Provinsi Jawa Timur. Setelah itu Satker-PKP Provinsi Jawa Timur mengkomunikasikan program tersebut ke setiap Satuan Kerja Pembangunan Infrastruktur Permukiman (Satker-PIP) yang ada di setiap Kabupaten/Kota Jawa Timur, peneliti mengambil Kota Pasuruan.⁷⁵

Selanjutnya Satker-PIP Pasuruan mengkoordinasikan program tersebut ke Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang ada di Kota Pasuruan. Kemudian, pelaksana program di Kota Pasuruan yaitu masyarakat di setiap kelurahan atau masyarakat yang bergabung di Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dibantu dengan relawan lainnya yang peduli terhadap lingkungan permukiman kumuh. Tidak luput juga peran serta dari pihak ketiga (swasta) sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan Program KOTAKU sendiri.

⁷³ *Ibid*

⁷⁴ Perpres Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015 – 2019.

⁷⁵ Petunjuk Pelaksana Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Tingkat Kabupaten/Kota Tahun 2016

Kemudian **Ketiga**, berkaitan dengan kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, tentunya program yang sudah dikeluarkan sangat memiliki manfaat yang baik untuk warga masyarakat. Tidak lupa terkait Program KOTAKU yang sangat bermanfaat bagi pemerintah daerah dan juga masyarakat. Angkat permukiman kumuh menjadi lebih kecil daripada sebelumnya, seperti halnya di Kota Pasuruan dengan kekumuhan awal 58,87 Ha, kemudian pada tahun 2018 kemarin Kota Pasuruan berhasil mencapai 48,04 Ha. Sehingga sisa permukiman kumuh yang ada di Kota Pasuruan yaitu 10,83 Ha.⁷⁶

Dengan adanya pencapaian tersebut, tentunya yang berkaitan dengan permukiman kumuh di Kota Pasuruan sudah berkurang, tinggal bagaimana untuk menjadikan Kota Pasuruan nilai kekumuhkannya 0 Hektar. Tentunya peran serta dari berbagai elemen sangatlah diperlukan, mengingat program ini sendiri banyak pihak yang terlibat. Untuk Kelurahan Mayangan sendiri kumuh awalnya yaitu 4,51 Ha, kemudian di Tahun 2018 nilai kekumuhan menjadi 0,00 Ha,⁷⁷ tentunya hal tersebut sangat bermanfaat bagi masyarakat di sekitar Kelurahan Mayangan. Dengan sudah dibangunnya tandon air bersih, proteksi kebakaran di setiap RT sudah sangat memberikan manfaat bagi masyarakat Kelurahan Mayangan. Selanjutnya tinggal bagaimana warga masyarakat Kelurahan Mayangan menjaga dan merawat apa yang sudah menjadi hasil dari Program KOTAKU.

Terkait landasan dan mutu implementasi, menurut Islamy dalam buku Maryono (2010:43) untuk bisa melihat apakah proses implementasi telah berjalan dengan baik ada kriteria yang perlu diperhatikan, beberapa diantaranya yakni :

⁷⁶ Berita Acara Hasil Perhitungan Pengurangan Luasan Kumuh Provinsi Jawa Timur

⁷⁷ Rencana Operasional Kota Pasuruan Tahun 2018

- 1) Apakah unit pelaksana teknis telah disiapkan?
- 2) Apakah pelaksana kebijakan telah mengerti akan rencana, tujuan, dan sasaran kebijakan?
- 3) Apakah aktor-aktor utama telah ditetapkan dan siap menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut?
- 4) Apakah koordinasi pelaksanaan telah dilakukan dengan baik?
- 5) Apakah hak dan kewajiban, kekuasaan dan tanggung jawab telah diberikan dan dipahami serta dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan?
- 6) Apakah kriteria penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan telah ada, jelas, dan diterapkan dengan baik?

Berbagai pertanyaan di atas dapat menjadi bahan dan pedoman dalam proses pencarian data di lokasi penelitian dalam upaya mendeskripsikan implementasi *Community Based Development* pada Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) sebagai model pembangunan infrastruktur di Kelurahan Mayangan Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan. Kesimpulannya program merupakan interpretasi dari sebuah kebijakan pemerintah yang berisi kumpulan instruksi, yang dibuat untuk memperbaiki permasalahan yang sedang berkembang. Program harus ada dalam mengimplementasikan suatu kebijakan agar hal tersebut dapat berjalan dengan tersistematik dan sesuai dengan tujuan awal dari program tersebut.

C. Pembangunan Berbasis Komunitas (*Community Based Development*)

1. Pengertian *Community Based Development*

Pembangunan secara sederhana dapat dilihat dari usaha terencana untuk meningkatkan kualitas hidup penduduk di suatu masyarakat. dalam kaitan ini, menurut Tarigan (2006) terdapat suatu pandangan yang telah melekat bahwa

hanya terdapat dua aktor dalam proses pembangunan masyarakat, yaitu pemerintah (*State*) dan swasta (*Private Sector*), penjabarannya sebagai berikut :

“Pandangan ini khas diilhami oleh ide tentang negara kesejahteraan (*welfare-state*). Negara dipandang sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kemakmuran masyarakat. Sementara swasta merupakan rekan pemerintah dalam merentas jalan ke arah kemakmuran nasional tersebut. Tampaknya pandangan seperti ini di negara-negara maju mulai kurang mendapat tempat. Hal ini dipicu oleh keterbatasan dari pihak pemerintah untuk memayungi kemakmuran bangsa. Gejala ini dikenal sebagai krisis negara kesejahteraan.”⁷⁸

Permasalahan diatas menyadarkan orang untuk berfikir kembali aktor pembangun untuk masyarakat. Dalam beberapa dekade ini masyarakat menjadi bagian dari suatu pembangunan sebagai aktor ketiga yang menentukan di samping pemerintah dan swasta. Masyarakat pada sebelumnya dipandang sebagai obyek dari pembangunan, namun pada saat ini dapat di tempatkan pada posisi subyek dari pembangunan. Ide dasar yang melandasi pikiran ini adalah bertumpu pada upaya masyarakat setempat untuk memberdayakan diri mereka sendiri hingga dapat melakukan apa yang mereka inginkan.

Langkah yang ditempuh dalam hal pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui keterlibatan mereka dalam suatu organisasi atau komunitas lokal. Di negara-negara maju, kondisi seperti ini terbukti efektif untuk mengangkat kepentingan masyarakat dalam kehidupan mereka. Semenataru itu, kemajuan ekonomi mereka dapat ditandai dengan adanya kendali pada tingkat organisasi atau komunitas lokal yang aktif untuk mengupayakan kegiatan yang akan dijalankan. Kondisi inilah yang biasanya disatukan oleh konsep pembangunan berbasis komunitas (*Community Based Development*).

⁷⁸ Tarigan, Robinson. 2006. Perencanaan Pembangunan Wilayah. Edisi Kedua. PT Bumi Aksara, Jakarta.

Menurut Tarigan (2006) partisipasi masyarakat memiliki makna tersendiri yang dapat melaksanakan suatu permasalahan yang ada di lingkungannya, yaitu :

Secara harfiah biasanya merujuk pada keterlibatan seseorang maupun sekelompok orang pada suatu kegiatan tertentu. Keterlibatan ini baik bersifat *volunteer* maupun impresif. Kegiatan yang diikuti masyarakat di atas dapat berupa upaya penyelesaian masalah bersama di suatu komunitas, mengikuti program yang dicanangkan pemerintah, dsb.⁷⁹

Pengertian harfiah partisipasi masyarakat sangat luas dan dapat diinterpretasikan secara bebas. Secara operasional, gagasan terkait partisipasi masyarakat seringkali diartikan dalam bentuk distortif yakni mobilisasi. Mobilisasi sendiri disini diartikan sebagai proses pengarahan sekelompok masyarakat dalam suatu program kegiatan tertentu terlepas dari pertimbangan apakah mereka setuju atau tidak, mempunyai minat atau tidak, berguna bagi mereka atau tidak. Jadi mobilisasi disini lebih bersifat involuntir-imperatif.⁸⁰

Selanjutnya pengertian sosiologis dari partisipasi masyarakat dapat diartikan sebagai upaya sukarela dari sekelompok orang yang mengorganisasikan diri mereka sendiri untuk mengatasi suatu permasalahan secara bersama. Kata “sukarela” disini biasanya diartikan dengan kesadaran sosial masyarakat untuk bergerak mengatasi permasalahan yang ada. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dipahami sebagai keterlibatan organisasi atau komunitas lokal secara mental, emosional, dan sosio-material dalam suatu kondisi tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang sudah disepakati secara bersama.⁸¹

⁷⁹ Hartati, 1999. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Permukiman Kumuh, Studi kasus Kelurahan Karang Anyar. Tesis Pasca Sarjana MPKD UGM. Hlm. 103

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid*

Konsep *Community Based Development* (CBD) telah banyak dirumuskan di dalam berbagai definisi. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendefinisikannya sebagai berikut :

“Merupakan suatu proses dimana usaha-usaha atau potensi-potensi yang dimiliki masyarakat diintegrasikan dengan sumberdaya yang dimiliki pemerintah, untuk memperbaiki kondisi ekonomi, sosial, dan kebudayaan, dan mengintegrasikan masyarakat di dalam konteks kehidupan berbangsa, serta memberdayakan mereka agar mampu memberikan kontribusi secara penuh untuk mencapai kemajuan pada level nasional.”

Pengertian lain yang berkaitan dengan CBD sendiri yaitu metode pendekatan yang melibatkan masyarakat atau komunitas di dalam pembangunan. Di dalam pembangunan ini melibatkan unsur-unsur yang lebih luas diantaranya adalah sosial, budaya, ekonomi hingga peraturan atau kepranataan dan lingkungan. Sifat dari pendekatan CBD ini adalah proses pembangunan mulai tahap idea atau gagasan, perencanaan, pembuatan program kegiatan, penyusunan anggaran atau biaya, pengadaan sumber-sumber hingga pelaksanaan di lapangan lebih menekankan kepada keinginan atau kebutuhan yang nyata ada (*the real needs of community*) dalam kelompok masyarakat.

Pendekatan CBD ini lebih menekankan pada keinginan dan kebutuhan yang nyata ada dalam kelompok masyarakatnya, maka pendekatan ini lebih bercirikan pendekatan yang bersifat "*bottom-up*". Kelebihan-kelebihan dari pendekatan CBD ini adalah antara lain : (1) lebih aspiratif dan akomodatif terhadap keinginan dan kebutuhan dari kelompok masyarakatnya, (2) lebih peka terhadap dinamika atau perkembangan yang terjadi dalam kelompok masyarakatnya, (3) dapat lebih meningkatkan motivasi dan peran-serta kelompok masyarakatnya karena jenis keinginan atau kebutuhan yang direncanakan nyata datang dari mereka, dan (4) kelompok masyarakat yang bersangkutan merasa

lebih dihargai sehingga dapat meningkatkan rasa memiliki pada program kegiatan yang direncanakan.⁸²

Tidak hanya itu, pengambilan keputusan yang dilakukan harus menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara berbagai pihak termasuk masyarakat itu sendiri. Tujuannya yaitu untuk mencapai mufakat melalui musyawarah berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Hal tersebut sesuai dengan pendekatan demokrasi deliberatif dari Habermas⁸³. Keterlibatan masyarakat merupakan inti dari demokrasi deliberatif, sehingga dalam demokrasi deliberatif lebih menonjolkan argumentasi, dialog, saling menghormati, dan berupaya mencapai titik temu dan mufakat.

Menurut Habermas, kebijakan deliberatif dapat diartikan sebagai berikut, yaitu :

“Kebijakan yang dirumuskan melalui proses pembahasan intensif antara pemerintah dan warga. Intinya, setiap rumusan kebijakan harus dikomunikasikan dan melibatkan seluruh unsur dan warga yang akan menanggung konsekuensi dari sebuah kebijakan. Sehingga pada implementasi kebijakan deliberatif tentunya melibatkan masyarakat dalam setiap keputusannya. Tidak dapat dipungkiri juga bahwa demokrasi deliberatif harus lebih transparan lagi karena disini pemerintah melibatkan masyarakat dalam proses pembangunan dan kebijakan publik yang dibuatnya. Apabila pemerintah sendiri tidak transparan terhadap masyarakat maka suatu program ataupun kebijakan tidak dapat berjalan dengan baik.”

⁸² *Ibid*

⁸³ Habermas, J (2007a) Teori Tindakan Komunikatif I: Rasio dan Rasionalisasi Masyarakat (terjemahan: Nurhadi). Yogyakarta: Kreasi Wacana, cetakan ke dua.

Habermas, J (2007b) Teori Tindakan Komunikatif II: Kritik atas Rasio Fungsionalis (terjemahan: Nurhadi). Yogyakarta: Kreasi Wacana, cetakan pertama.

Habermas, J (2008) Ruang Publik: Sebuah Kajian tentang Kategori Masyarakat Borjuis (terjemahan: Yudi Santosa). Yogyakarta: Kreasi Wacana, cetakan ke dua.

Pemberdayaan memiliki tujuan dua arah, yaitu melepaskan belenggu kemiskinan dan keterbelakangan serta memperkuat posisi lapisan masyarakat dalam struktur kekuasaan. Maksudnya yaitu pemberdayaan merupakan serangkaian kegiatan untuk memperkuat masyarakat atau kelompok lemah dalam ruang lingkup hidupnya, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan merujuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.⁸⁴

Menurut Wilson (1996) terdapat tujuh tahapan dalam siklus pemberdayaan masyarakat atau CBD, antara lain :

1. Keinginan dari masyarakat sendiri untuk berubah menjadi lebih baik.
2. Masyarakat diharapkan mampu melepaskan halangan-halangan atau faktor-faktor yang bersifat resistensi terhadap kemajuan dalam dirinya dan komunitasnya.
3. Masyarakat diharapkan sudah menerima kebebasan tambahan dan merasa memiliki tanggung jawab dalam mengembangkan peran dan batas tanggung jawab dalam mengembangkan dirinya dan komunitasnya.
4. Upaya untuk mengembangkan peran dan batas tanggung jawab yang luas, hal ini juga terkait dengan minat dan motivasi untuk melakukan pekerjaan dengan lebih baik.
5. Hasil-hasil nyata dari pemberdayaan mulai kelihatan, dimana peningkatan rasa memiliki yang lebih besar menghasilkan keluaran perilaku dan kesan

⁸⁴ Hartati, 1999. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Permukiman Kumuh, Studi kasus Kelurahan Karang Anyar. Tesis Pasca Sarjana MPKD UGM. Hlm. 136

terhadap dirinya, dimana peningkatan rasa memiliki yang lebih besar menghasilkan keluaran kinerja yang lebih baik.

6. Telah terjadi perubahan perilaku dan kesan terhadap dirinya, dimana keberhasilan dalam peningkatan kinerja mampu meningkatkan perasaan psikologis di atas posisi sebelumnya.
7. Masyarakat yang berhasil memberdayakan dirinya, merasa tertantang untuk upaya yang lebih besar guna mendapatkan hasil yang lebih baik.

Siklus pemberdayaan atau CBD ini menggambarkan proses mengenai upaya individu dan komunitas untuk mengikuti perjalanan kearah prestasi dan kepuasan individu dan pekerjaan yang lebih tinggi. Apabila kita cermati dari serangkaian tentang ketujuh konsep tersebut, kemudian peneliti kaitkan dengan penelitian yang akan dilaksanakan, maka sebelum adanya Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU), masyarakat di Kelurahan Mayangan Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan sangat tidak peduli terhadap lingkungan. Hal tersebut dibuktikan dengan permukiman kumuh yang tidak dapat diselesaikan dari tahun ke tahun. Program KOTAKU memang bukan inisitif dari masyarakat di sekitar Kelurahan Mayangan, akan tetapi ketika ada program tersebut antusias dari masyarakat Kelurahan Mayangan sangatlah tinggi, terbukti dengan nilai dari angka kekumuhan di Kelurahan Mayangan menjadi 0 hektar.⁸⁵

Selanjutnya berkaitan dengan faktor penghambat pelaksanaan program tentunya pasti ada dalam proses pelaksanaannya. Namun, masyarakat Kelurahan Mayangan dapat mengatasinya demi kemajuan di lingkungan masyarakat itu sendiri. Tidak luput juga berkaitan dengan pemanfaatan apa yang sudah dilakukan dengan adanya Program KOTAKU tersebut. Tentunya, masyarakat sekitar di

⁸⁵ Hartati, 1999. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Permukiman Kumuh, Studi kasus Kelurahan Karang Anyar. Tesis Pasca Sarjana MPKD UGM.

Kelurahan Mayangan tidak ingin lingkungannya termasuk kedalam lingkungan yang kumuh. Sehingga, peningkatan kapasitas dalam hal memanfaatkan apa yang sudah dilakukan oleh Program KOTAKU sangat harus dilakukan. Tidak lupa juga menjaga kualitas lingkungan yang sudah tidak termasuk lingkungan kumuh harus dilaksanakan dengan pemerintah daerah Kota Pasuruan.⁸⁶

D. Program KOTAKU Dalam Mengatasi Kekumuhan

1. Pengertian Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU)

Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Menurut Direktorat Jenderal Cipta Karya yakni sebagai berikut :

“Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) adalah satu dari sejumlah upaya strategis Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat untuk mempercepat penanganan permukiman kumuh di Indonesia dan mendukung “Gerakan 100-0-100”, yaitu 100 persen akses universal air minum, 0 hektar permukiman kumuh, dan 100 persen akses sanitasi layak”.

Program yang dilaksanakan secara nasional di 269 Kabupaten/Kota di 34 Provinsi yang menjadi “*platform*” atau basis penanganan kumuh yang mengintegrasikan berbagai sumber daya dan sumber pendanaan, termasuk dari Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, pihak donor, swasta, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya. Program KOTAKU bermaksud untuk membangun sistem yang terpadu untuk penanganan kumuh, dimana pemerintah daerah memimpin dan berkolaborasi dengan para pemangku kepentingan dalam perencanaan maupun implementasinya, serta mengedepankan partisipasi masyarakat.⁸⁷

⁸⁶ *Ibid*

⁸⁷ Surat Edaran Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 40/SE/DC/2016 Tentang Pedoman Teknis Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU).

Program KOTAKU ini merupakan keberlanjutan dari program sebelumnya yaitu PNPM-MP. PNPM Mandiri Perkotaan memiliki tujuan dan sasaran untuk terbangunnya lembaga di tingkat masyarakat yang berbasis nilai universal kemanusiaan yang berorientasi pada pembangunan berkelanjutan. Kemudian meningkatnya akses bagi masyarakat miskin terhadap pelayanan sosial, prasarana hingga pendanaan untuk pengembangan usaha atau permodalan. Selain itu juga untuk mendorong Pemerintah Daerah agar semakin mampu memenuhi kebutuhan masyarakat miskin.

Menurut Direktorat Jenderal Cipta Karya perbedaan Program PNPM-MP dan Program KOTAKU ini adalah pada tujuannya, yaitu :

“Program KOTAKU bertujuan untuk mencegah dan menangani permukiman kumuh. Sedangkan Program PNPM-MP ini bertujuan untuk meningkatkan akses sosial untuk masyarakat miskin serta memenuhi kebutuhan masyarakat miskin. Namun kedua program ini juga tetap bertujuan dan berfokus pada masyarakat miskin, yaitu untuk meningkatkan kehidupan sosial maupun kehidupan ekonomi masyarakat miskin.”⁸⁸

Program KOTAKU diharapkan menjadi “platform kolaborasi” yang mendukung kawasan permukiman kumuh yang dilakukan secara bertahap di seluruh Indonesia melalui pengembangan kapasitas pemerintah daerah dan masyarakat, penguatan kelembagaan, perencanaan, perbaikan infrastruktur dan pelayanan dasar di tingkat Kabupaten/Kota. Pelaksanaan Program KOTAKU identik dengan pembangunan infrastruktur yang nantinya dapat bermanfaat bagi masyarakat terkait yang melaksanakan program tersebut. Pada pelaksanaan Program KOTAKU juga melibatkan masyarakat secara menyeluruh, yang lebih utama yakni lembaga masyarakat yang sudah terbentuk seperti Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM).

⁸⁸ *Ibid*

Dengan adanya kedua lembaga tersebut diharapkan Program KOTAKU dapat berjalan sesuai dengan harapan bersama.⁸⁹

Masyarakat disini melaksanakan atau menjalankan Program KOTAKU secara swadaya, mengingat program ini ditujukan kepada masyarakat yang di harapkan dapat berpartisipasi penuh pada saat pelaksanaan program. Dengan kata lain, masyarakat terlibat atas inisiatif diri mereka sendiri yang kemudian berkembang ke kelompok masyarakat yang nantinya menjalankan program secara bersamaan. Nantinya, apa yang sudah masyarakat lakukan merupakan hasil dari mereka sendiri yang dapat di manfaatkan untuk kehidupan sehari-hari dari masyarakat. Program KOTAKU memang merupakan permasalahan bersama yang harus dihadapi, dengan kata lain peran pemerintah daerah dalam menjalankan program masih sangat dibutuhkan.⁹⁰

Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2011 Tentang perumahan dan kawasan permukiman dijelaskan bahwa :

“Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat, sedangkan perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.”

Dari pengertian tersebut dapat dirumuskan karakteristik perumahan dan permukiman kumuh dari aspek fisik sebagai berikut :

- a. Merupakan satuan entitas perumahan dan permukiman
- b. Kondisi bangunan tidak memenuhi syarat, tidak teratur dan memiliki kepadatan tinggi
- c. Kondisi sarana dan prasarana tidak memenuhi syarat. Kemudian khusus untuk bidang keciptakaryaan, batasan sarana dan prasarana adalah sebagai berikut:

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ Rohayati, Iroh, *Peduli untuk Mandiri* (Jakarta: Direktorat Jenderal Cipta Karya, 2001), h. 3

- 1) Keteraturan bangunan
- 2) Drainase lingkungan
- 3) Penyediaan air bersih/minum
- 4) Pengelolaan persampahan
- 5) Pengelolaan air limbah
- 6) Pengamanan kebakaran
- 7) Ruang terbuka publik

Karakteristik fisik tersebut selanjutnya menjadi dasar perumusan dan indikator dari gejala kumuh dalam proses identifikasi lokasi permukiman kumuh dan perumahan kumuh. Selain karakteristik fisik, karakteristik non fisik juga perlu diidentifikasi guna melengkapi penyebab kumuh dari aspek non fisik seperti perilaku masyarakat, kepastian bermukim, kepastian berusaha dan sebagainya.⁹¹

2. Tujuan Program KOTAKU

Menurut Direktorat Jenderal Cipta Karya tujuan Program KOTAKU adalah sebagai berikut

“Meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di kawasan kumuh perkotaan untuk mendukung terwujudnya permukiman perkotaan yang layak huni, produktif, dan berkelanjutan.”

Pencapaian tujuan program diukur dengan merumuskan indikator kinerja keberhasilan dan target capaian program yang akan berkontribusi terhadap tercapainya sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yaitu pengentasan permukiman kumuh perkotaan. Secara garis besar pencapaian tujuan diukur dengan indikator, sebagai berikut :⁹²

⁹¹ Simulingga, Budi D, *Pembangunan Kota Tinjauan Regional dan Lokal* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), h. 230

⁹² *Pedoman Umum, Op, Cit*, h. 4

- a. Meningkatkan akses masyarakat terhadap infrastruktur dan pelayanan perkotaan pada kawasan kumuh sesuai dengan kriteria kumuh yang ditetapkan.
- b. Menurunnya luasan kawasan kumuh karena akses infrastruktur dan pelayanan perkotaan yang lebih baik.
- c. Terbentuk dan berfungsinya kelembagaan yaitu Pokja PKP di tingkat Kabupaten/Kota untuk mendukung Program KOTAKU.
- d. Penerima pemanfaat puas dengan kualitas infrastruktur dan pelayanan perkotaan di kawasan kumuh.
- e. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat dengan mendorong penghidupan berkelanjutan di wilayah kumuh.

3. Dasar Hukum Program KOTAKU

Dasar hukum Program KOTAKU berdasarkan pada landasan konstitusional UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta landasan khusus pelaksanaan Program KOTAKU yang akan disusun kemudian.

Dasar hukum Program KOTAKU diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. UUD 1945 Pasal 28 H ayat 1 : "Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".
- b. UU Nomor 1 Tahun 2011 : Penanganan permukiman kumuh wajib dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan atau setiap orang.
- c. UU Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- d. UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- e. UU Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- f. UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- g. UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

- h. UU Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- i. Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pembangunan Desa.
- j. RPJMN 2015-2019 Tentang Tercapainya Pengentasan Permukiman Kumuh Perkotaan Menjadi 0 Persen.
- k. Permen PUPR Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Strategi Pelaksanaan Kebijakan, Implementasi Percepatan Penanganan Kumuh 2016-2019.
- l. Perda Kota Pasuruan Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Pasuruan Tahun 2005-2025.
- m. Perda Kota Pasuruan Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pasuruan Tahun 2016-2021.
- n. Perda Kota Pasuruan Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pasuruan Tahun 2011-2031.

4. Strategi Pelaksanaan Program KOTAKU

Strategi pelaksanaan Program KOTAKU berpedoman pada RPJM-Nasional Tahun 2015-2019 Tentang Tercapainya Pengentasan Permukiman Kumuh Perkotaan Menjadi 0 Persen. Dengan adanya hal tersebut tentunya diperlukan penguatan terhadap organisasi pelaksana sampai ke tingkat bawahnya yaitu masyarakat. Penguatan tiap-tiap organisasi dilakukan karena untuk mencapai 0 persen kumuh diperlukan banyak organisasi yang terlibat. Dengan begitu, program yang dilakukan dapat berjalan dengan efektif dan efisien sesuai dengan peraturan yang ada.

Strategi pendamping Program KOTAKU Menurut Direktorat Jenderal Cipta Karya meliputi sebagai berikut :

”Penyusunan Raperda tentang pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh, pendampingan penyusunan rencana pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh perkotaan, keterpaduan penanganan permukiman kumuh perkotaan kementerian PUPR di 271 Kabupaten/Kota lokasi prioritas keterpaduan, program penanganan kumuh berbasis masyarakat dengan revitalisasi Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan penanggulangan kemiskinan ke penanganan kumuh (KOTAKU).”⁹³

Perubahan peran BKM ini dari kondisi awal yakni BKM berorientasi pada penanggulangan kemiskinan, yang kemudian hanya mengelola dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM), menyusun Perencanaan Jangka Menengah (PJM) dan melaksanakan kegiatan infrastruktur, sosial dan ekonomi, namun pada kondisi saat ini BKM menjadi berorientasi pada penanganan permukiman kumuh. Dimana tugas dan fungsinya yakni menyusun dokumen Rencana Penataan Lingkungan Permukiman (RPLP), menjadi perantara antara pemerintah dengan masyarakat, serta menjaga apa yang sudah dilakukan melalui Program KOTAKU.

Strategi operasional dalam menyelenggarakan program adalah sebagai berikut :

- a. Menyelenggarakan penanganan kumuh melalui pencegahan kumuh dan peningkatan kualitas kumuh
- b. Meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kelembagaan yang mampu berkolaborasi dan membangun jejaring, penanganan kumuh mulai dari tingkat pusat sampai dengan tingkat masyarakat
- c. Menerapkan perencanaan partisipatif dan penganggaran yang terintegrasi dengan multi-sektor dan multi-aktor
- d. Memastikan rencana penanganan kumuh dimasukkan dalam agenda RPJM Daerah dan perencanaan formal lainnya
- e. Memfasilitasi kolaborasi dalam pemanfaatan produk data dan rencana yang sudah ada, termasuk dalam penyepakatan data dasar (baseline)

⁹³ Surat Edaran Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 40/SE/DC/2016 Tentang Pedoman Teknis Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU).

permukiman yang akan dijadikan pegangan bersama dalam perencanaan dan pengendalian

- f. Meningkatkan akses, terhadap pelayanan dasar lingkungan yang terpadu dengan sistem kota, mengembangkan perekonomian lokal sebagai sarana peningkatan penghidupan berkelanjutan
- g. Advokasi kepastian, bermukim bagi masyarakat berpenghasilan rendah kepada semua pelaku kunci
- h. Memfasilitasi perubahan sikap dan perilaku pemangku kepentingan dalam menjaga lingkungan permukiman agar layak huni dan berkelanjutan.⁹⁴

Dengan adanya strategi tersebut diharapkan Program KOTAKU dapat berjalan dengan baik dan secara efektif. Pelaksanaan program memang sepenuhnya dari masyarakat, dalam artian apa yang masyarakat butuhkan merupakan permasalahan bersama yang harus diselesaikan bersama pula. Harapannya nanti setelah program tersebut dilaksanakan yakni masyarakat dapat merawat ataupun menjaga hasil pembangunan yang sudah dilaksanakan. Tentunya harus melibatkan seluruh masyarakat terkait agar pembangunan yang dilakukan memberikan manfaat kedepannya.

E. Pembangunan Infrastruktur

1. Perspektif Tentang Pembangunan

Arti dari kata pembangunan sendiri yakni menghasilkan sesuatu berupa infrastruktur yang nantinya dapat di manfaatkan sepenuhnya oleh khalayak umum. Pembangunan sendiri biasanya tidak terlepas dari adanya program yang sudah di sahkan oleh peraturan perundang-undangan sebelumnya. Dengan adanya program, pemerintah dapat memberikan fasilitas berupa infrastruktur yang nantinya dapat dirasakan oleh masyarakat. Sehingga, kebutuhan dari masyarakat

⁹⁴ *Ibid*

akan fasilitas terpenuhi sebagaimana mestinya. Oleh karenanya, masyarakat diharapkan dapat berpartisipasi lebih dengan cara menjaga dan merawat apa yang sudah diberikan kepada masyarakat.

Menurut Siagian pengertian pembangunan tidak jauh beda dengan definisi sebelumnya, yaitu :

“Merupakan rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu Negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Pembangunan juga di definisikan seperti halnya perencanaan, namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan.”

Michael P. Todaro mengemukakan tentang pembangunan dapat diartikan sebagai suatu strategi pemerintah dalam menumbuh kembangkan fasilitas yang nantinya dapat dinikmati atau dirasakan oleh masyarakat secara menyeluruh. Berbeda dengan Caralie Bryant dan Louise White mengatakan bahwa pembangunan merupakan suatu cara negara atau pemerintah dalam meningkatkan mutu hidup dalam bermasyarakat. Terdapat lima indikator utama dari definisi tersebut, diantaranya sebagai berikut :⁹⁵

- a. Pembangunan dapat meningkatkan kapasitas dari masyarakat (*capacity*).
- b. Pembangunan merupakan pemberian fasilitas dari negara kepada masyarakat dalam meningkatkan mutu hidup (*equity*).
- c. Pembangunan dapat diartikan sebagai memberikan kepercayaan kepada masyarakat dalam memberdayakan dirinya sendiri hingga mereka memiliki kebiasaan hidup yang lebih baik (*empowerment*).
- d. Pembangunan berarti memberikan semangat kepada masyarakat dalam mengembangkan dirinya sendiri atau mengembangkan kemampuan masyarakat untuk membangun secara mandiri.
- e. Pembangunan merupakan tidak tergantungnya masyarakat kepada negara dalam memenuhi kebutuhan hidupnya (*independence*).

⁹⁵ *Ibid*, h. 5-6

Berdasarkan hal tersebut, dapat ditarik kesimpulan mengenai arti dari pembangunan sendiri yakni strategi yang dilakukan negara atau pemerintah dalam memfasilitasi masyarakat untuk mencapai mutu kehidupan yang lebih baik dengan melihat perubahan dari masyarakat setelah adanya pembangunan. Oleh karenanya pembangunan pada suatu Negara harus dilakukan secara terus menerus demi kemajuan Negara itu sendiri dan juga demi masyarakat itu sendiri.

2. Strategi Pembangunan Infrastruktur Berbasis Masyarakat

Menurut Caralie Bryant dan Louise White strategi pembangunan infrastruktur berbasis masyarakat yaitu :

“Strategi pembangunan bersifat sangat struktural hingga secara nasional diharapkan dapat berlaku dalam waktu yang cukup, dapat mengkondisikan berbagai ragam konstektual masing-masing daerah, lebih dapat mempermudah penjabaran yang sistematis pada tingkat yang lebih operasional oleh para pelaku pembangunan di bidang infrastruktur, baik dalam bentuk rencana, program, proyek, maupun kegiatan.”

Berbagai cara dilakukan agar pembangunan yang ada dapat dirasa tepat sasaran, yakni (1) Pelibatan masyarakat secara penuh dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur dari tahap awal hingga tahap akhir. Pelibatan masyarakat tentunya harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara sah. Tidak hanya itu, masyarakat harus diberikan fasilitas yang lebih pada saat pelaksanaan pembangunan infrastruktur. (2) Pembangunan infrastruktur berbasis masyarakat harus benar-benar tercapai dengan cara melihat dari kebutuhan masyarakat akan infrastruktur. Permasalahan yang ada menjadi titik utama dalam pemenuhan pembangunan infrastruktur yang nantinya akan dilaksanakan. (3) Setelah permasalahan tersebut diidentifikasi, biasanya permasalahan yang paling mendasar yaitu terkait permukiman yang layak huni. Dengan kata lain, permukiman tersebut dapat memberikan ruang gerak yang

cukup untuk melakukan interaksi sosial dengan masyarakat lain. Tentunya kenyamanan dari lingkungan tersebut harus di perhatikan agar nantinya interaksi sosial berjalan sesuai dengan harapan.⁹⁶

3. Fungsi Pembangunan Infrastruktur

Menurut Caralie Bryant dan Louise White fungsi pembangunan infrastruktur yaitu :

“Sebagai daya dorong dalam pertumbuhan ekonomi. Pembangunan infrastruktur berperan besar dalam mengembangkan suatu wilayah. Fakta empiris menyatakan bahwa perkembangan kapasitas infrastruktur di suatu wilayah akan berjalan seiring dengan perkembangan output ekonomi.”

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa pembangunan biasanya lebih dekat kepada aspek ekonomi masyarakat. Apabila pembangunan tersebut dilakukan secara terus menerus tentunya kegiatan ekonomi di daerah tersebut dapat berjalan dengan lancar. Pembangunan infrastruktur yang ada nantinya dapat di manfaatkan secara maksimal oleh masyarakat agar dapat meningkatkan pendapatan per kapita. Oleh karenanya, pembangunan infrastruktur harus dilakukan secara menyeluruh agar dapat memudahkan masyarakat dalam melakukan kegiatan aktivitasnya dan dimanfaatkan untuk kepentingan lain dari masyarakat.

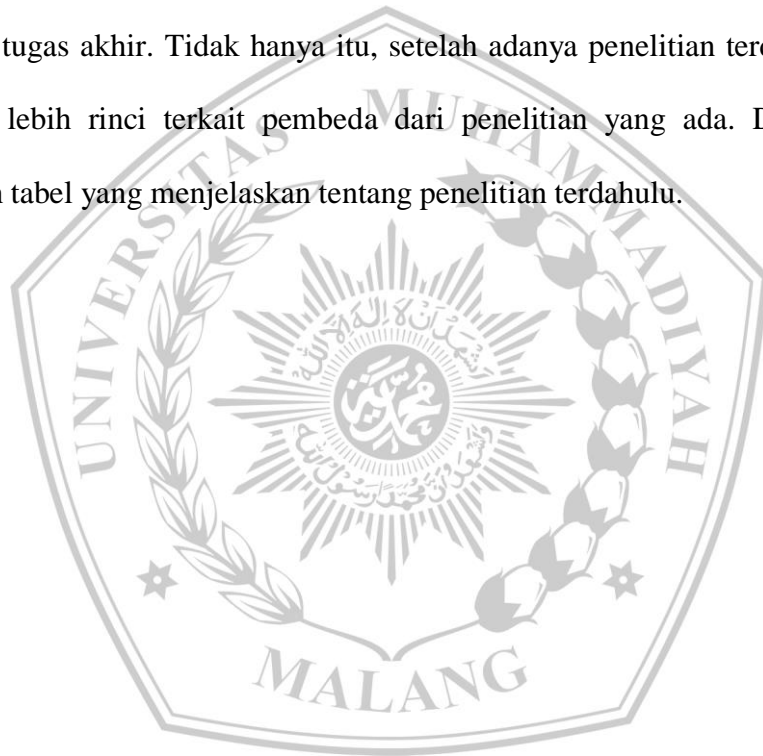
Dengan kata lain, pemerintah sudah berupaya untuk memberikan fasilitas yang terbaik kepada masyarakat, tentunya hal tersebut harus dimanfaatkan secara maksimal guna meningkatnya perekonomian di lingkungan tersebut. Apabila hal tersebut tidak terjadi tentunya dilakukan evaluasi terhadap pembangunan infrastruktur yang ada. Tidak menutup kemungkinan pula ada beberapa faktor

⁹⁶ Sugandhy Aca. & Hakim Rustam, *Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan* (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2007), h. 95

yang menghambat perekonomian masyarakat tidak meningkat seperti apa yang diharapkan.⁹⁷

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan penelitian yang memiliki kemiripan dengan penelitian yang dilakukan saat ini. Dengan adanya kemiripan tersebut dapat memberikan informasi yang lebih kepada penulis untuk menyelesaikan penelitian yang sedang berlangsung sehingga dapat memudahkan penulis dalam menyusun tugas akhir. Tidak hanya itu, setelah adanya penelitian terdahulu akan dijelaskan lebih rinci terkait pembeda dari penelitian yang ada. Dibawah ini merupakan tabel yang menjelaskan tentang penelitian terdahulu.



⁹⁷ Robert J, *Pengantar Manajemen Infrastruktur* (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2006), h. 9

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti, Judul, Bentuk Penelitian, Penerbit, dan Tahun Penelitian	Metode Penelitian dan Teori	Hasil Penelitian	Kesimpulan
1.	Gusty Putri Dhini Rosyida, Kolaborasi Dalam Perencanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta, Skripsi, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2017.	<ul style="list-style-type: none"> -Merupakan penelitian deskripsi kualitatif -Teknik pengumpulan data melalui hasil wawancara dan dokumentasi. -Teknik pengambilan sampel menggunakan <i>Snowball Sampling</i>. -Validitas data menggunakan triangulasi data. -Menggunakan teori <i>Collaborative Governance</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> -Bentuk kolaborasi belum terlaksana dalam perencanaan Program KOTAKU di Kelurahan Semanggi, karena hanya beberapa <i>stakeholder</i> yang terlibat dalam setiap tahapan yang ada. -Hambatan dalam kolaborasi berupa kendala Sumber Daya Manusia dan Komunikasi antar setiap <i>stakeholder</i> 	<ul style="list-style-type: none"> -Kolaborasi belum efektif dan diperlukan penyamaan persepsi tentang bentuk dan konsep kolaborasi yang sebenarnya
2.	Almas Zuhrya, Peranan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Sebagai Media Pendidikan Sosial Untuk Meningkatkan Keberdayaan Ekonomi (Strudi Kasus Pada Masyarakat Marginal di Desa Putih Kecamatan	<ul style="list-style-type: none"> -Merupakan penelitian kualitatif. -Sumber data menggunakan data primer dan data sekunder. -Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi. -Teknik analisis data melalui reduksi data, penyajian data dan verifikasi (penarikan 	<ul style="list-style-type: none"> -Proses pengembangan program kerja KOTAKU sebagai media pendidikan sosial adalah dengan penyusunan program melalui musyawarah desa dan sosialisasi, pelatihan tim pelaksana, dan relawan Program KOTAKU, Rembug Warga Tahunan, Musyawarah Rencana Pembangunan. Program kerja KOTAKU meliputi bidang sosial, pembangunan sarana 	<ul style="list-style-type: none"> -Terdapat beberapa permasalahan masyarakat yang ada di Desa Putih, diantaranya yaitu pembangunan saran dan prasarana, pemberdayaan bidang sosial. -Dalam pelaksanaannya belum dikatakan berjalan secara maksimal dan belum

	Gampengrejo Kabupaten Kediri), Skripsi, Universitas Islam Maulana Malik Ibrahim Malang, 2017	kesimpulan). - Menggunakan teori partisipasi masyarakat.	dan prasarana, dan ekonomi - Kendala dalam pelaksanaan Program KOTAKU adalah kurangnya partisipasi aktif masyarakat yang memiliki pendidikan tinggi (sarjana) dan kurangnya motivasi terhadap Program KOTAKU, dan upaya yang dilakukan adalah dengan memberikan sosialisasi kepada masyarakat yang kurang berpartisipasi dalam pelaksanaan program	sepenuhnya berjalan sesuai rencana. - Kendala yang dihadapi yaitu (1) Adanya masyarakat yang tidak berpartisipasi langsung, (2) Kurangnya motivasi terhadap Program KOTAKU, (3) Kurangnya SDM untuk mendukung Program KOTAKU.
3.	Imas Widiyanti, Implementasi Program KOTAKU Dalam Menyelesaikan Persoalan Lingkungan Kumuh di Kricak Yogyakarta, Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2018	- Penelitian ini menggunakan deskriptif kualitatif. - Penarikan informan menggunakan teknik <i>cluster</i> . - Metode pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi. - Validitas data dilihat dengan teknik triangulasi sumber. - Menggunakan teori partisipasi masyarakat.	- Ada 4 tahapan dalam penataan Kawasan Kumuh pada Program KOTAKU, (1) Tahap Sosialisasi, dimana ada tiga titik yang akan diperbaiki untuk penataan kawasan di RW 01 RT 02 Kricak Tegalrejo. (2) Tahap Perencanaan, dimana Tim KSM membuat rencana anggaran dari Program KOTAKU untuk dipersiapkan dengan matang. (3) Tahap Pelaksanaan, dimana masyarakat juga membantu dalam proses perbaikan kumuh di RW 01 RT 02 Kricak Tegalrejo. (4) Tahap Keberlanjutan, dimana Tim KSM melakukan identifikasi lingkungan yang telah selesai diperbaiki	- Dampak yang dirakasakan oleh masyarakat yaitu perubahan fisik lingkungan menjadi tidak kumuh, tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk menjaga lingkungan dan adanya ruang terbuka publik, serta peningkatan ekonomi masyarakat setempat dengan pemanfaatan ruang terbuka publik.

4.	Fikra Sutan Purnama, Partisipasi Masyarakat Kelurahan Perigi Baru Kecamatan Pondok Aren Kota Tangerang Selatan Terhadap Pemberdayaan Kota Tanpa Kumuh, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, Skripsi, 2017	<ul style="list-style-type: none"> - Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur perkotaan kumuh serta aspek-aspek yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur perkotaan. - Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang menggunakan <i>unit analisis informan</i>. - Teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumen - Analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif kualitatif. - Menggunakan teori partisipasi masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bentuk partisipasi masyarakat pada tahap persiapan berupa kehadiran dan sumbangan ide atau pemikiran, pada tahap pelaksanaan bentuk partisipasi masyarakat berupa tenaga - Aspek-aspek yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat yaitu jumlah keluarga sejahtera, jenis pekerjaan - Faktor penghambat dalam partisipasi program yaitu dari faktor usia, waktu, dan aspek pendidikan - Faktor pendukungnya sendiri yaitu peran masyarakat dan relasi yang dijalankan berperan dengan baik dan faktor lamanya tinggal masyarakat di lingkungan tersebut 	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan Program KOTAKU baru dalam tahapan pemberdayaan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada. - Pelaksanaan Program baru secara umum memberikan manfaat yang berarti bagi masyarakat dan berjalan dengan baik.
5.	Sulista Yuniati, Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh Melalui Progam Kota Tanpa Kumuh di Kabupaten Wonosobo,	<ul style="list-style-type: none"> - Desain penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. - Informan penelitian ini adalah Kabid Perumahan Kawasan Permukiman, Kabid Cipta 	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan penanganan pengurangan permukiman kumuh di Kabupaten Wonosobo terutama yang masuk dalam SK Bupati belum berjalan efektif. Hal tersebut dapat dilihat dari empat indikator pengukuran 	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan penanganan pengurangan kumuh sudah berjalan dengan efektif dan juga implementasi program juga didukung oleh swadaya masyarakat yang tinggi

	Universitas Negeri Yogyakarta, Skripsi, 2018	<p>Karya, Kepala Kelurahan, LKM serta masyarakat.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi dengan instrumen penelitian yaitu peneliti sendiri dengan dibantu pedoman wawancara dan pedoman observasi. - Teknik pemeriksaan keabsahan data menggunakan triangulasi sumber. - Teknik analisis data dalam penelitian ini melalui pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. - Menggunakan teori partisipasi masyarakat. 	<p>peningkatan kualitas permukiman melalui evaluasi program dengan model CIPP yaitu dimensi konteks, input, proses, dan produk</p> <p>Dari empat dimensi tersebut, penanganan permukiman kumuh sudah berjalan sesuai dengan tujuan dan sasaran program dengan intervensi kegiatan yang telah dilakukan oleh para aktor</p> <p>Hambatan dalam pelaksanaan yaitu faktor anggaran, lahan, dan pola pikir masyarakat</p>	<p>sebagai pelaksana dan kolaborasi antar aktor yang terlibat.</p>
6.	Dadan Rohimat, Rita Rahmawati, G. Goris Seran, Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi Program KOTAKU / PNPM Di Kecamatan Ciawi, Jurnal Governansi ISSN 2442-	<ul style="list-style-type: none"> - Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif deskriptif. - Teknik pengumpulan data dan analisa data menggunakan data primer dan data sekunder dengan teknik observasi, kuesioner dan wawancara yang selanjutnya diolah 	<p>Berdasarkan penelitin yang dilakukan mendapat nilai 3.72 yang dikategorikan baik, bahwa responden menyatakan hubungan antara pemerintah kecamatan/desa, organisasi lainnya saling terintegrasi di realisasikan melalui program-program pemerintah seperti PNPM</p>	<p>Ada beberapa aspek yang harus ditingkatkan diantaranya (1) Sosialisasi program harus lebih ditingkatkan, agar maksud dan tujuan dapat dilaksanakan dan sesuai dengan sasaran, (2) Mengoptimalkan organisasi-</p>

	3971 Volume 3 Nomor 2, Oktober 2017	<p>kedalam angka-angka untuk dilakukan perhitungan statistik untuk mendapatkan kesimpulan.</p> <p>Teknik pengambilan sampel dilakukan secara random atau acak proforsional sesuai rumus Solvin, dan diperoleh sampel sebanyak 99,89 dibulatkan menjadi 100 orang, dengan mengacu pada usia produktif.</p> <p>Menggunakan teori partisipasi masyarakat.</p>	<p>KOTAKU, <i>Ecovillage</i></p> <p>Hambatannya yaitu : (1) Kebiasaan masyarakat yang tidak mau mandiri, kesadaran masyarakat yang kurang, (2) Anggaran yang tidak memadai sehingga pembangunan mengalami perlambatan, (3) Kondisi geografis yang tersebar di pelosok desa mengakibatkan kurang efektifnya informasi yang disampaikan masyarakat, (4) Kemampuan staff desa yang tidak sesuai dengan keahlian, (5) Ketersediaan sumberdaya, teknologi masih belum memadai.</p>	<p>organisasi masyarakat yang berada di masing-masing desa atau kelurahan, dan (3) Transparansi anggaran sangat dibutuhkan, demi menjaga kepercayaan publik.</p>
7.	<p>Prof. Dr. Hj. Aji Ratna Kusuma, M.Si, Dr. Santi Rande, M.Si, Sahria Apriliana, Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) (Studi Tentang Program Pembangunan Drainase dan Sanitasi di Kelurahan Teritip Kota Balikpapan), E-Journal</p>	<p>Jenis penelitian yang dilakukan dengan deskripsi kualitatif.</p> <p>Fokus penelitian ini adalah (1) partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Program KOTAKU, (2) Faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Program KOTAKU.</p> <p>Sumber data dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder.</p>	<p>Hasil penelitian berdasarkan sub-sub fokus yang telah di tentukan yaitu (1) Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan, diman dilihat dari keikutsertaan masyarakat dalam rapat-rapat, (2) Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan, dimana wujud nyata partisipasi berupa : partisipasi dalam bentuk tenaga, partisipasi dalam bentuk uang, partisipasi dalam bentuk harta benda yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan</p> <p>Faktor-faktor yang menghambat</p>	<p>Partisipasi masayarakat sudah baik dalam pemanfaatan hasil pembangunan, hanya saja dalam perencanaan dan pelaksanaan belum maksimal. Hal tersebut dapat dilihat dari proses perencanaannya hanya beberapa warga yang terlibat di dalamnya dan juga dalam pelaksanaannya belum semua warga ikut serta karena kesibukan dari masyarakat akan pekerjaan atau</p>

	Administrasi Negara, Volume 6, Nomor 1, 2018 : 7034-7048	<ul style="list-style-type: none"> - Teknik pengambilan sampling dilakukan dengan metode <i>Purposive Sampling</i> dan <i>Accidental Sampling</i>. - Teknik pengumpulan data menggunakan penelitian kepustakaan, observasi, wawancara, dan dokumentasi. - Teknik analisis data menggunakan analisis data model interaktif. - Menggunakan teori partisipasi masyarakat dan implementasi. 	<p>partisipasi masyarakat dalam penelitian ini adalah (1) Masih kurangnya kesadaran masyarakat itu sendiri, (2) Kesibukan masyarakat terhadap pekerjaannya, (3) Kurangnya kepercayaan masyarakat tentang penyelenggaraan Program KOTAKU, (4) Kebiasaan masyarakat akan hal mengharapkan imbalan, (5) Kurang pahami masyarakat akan pembangunan yang baik, (6) Fasilitas yang kurang memadai</p>	profesinya.
8.	Niken Fitria, Rulli Pratiwi Setiawan, Identifikasi Karakteristik Lingkungan Permukiman Kumuh di Kelurahan Kapuk, Jakarta Barat, Jurnal Teknik Pomits Vol. 3, No. 2, (2014) ISSN: 2337-3539 (2301-9271 Print)	<ul style="list-style-type: none"> - Penelitian ini menggunakan <i>statistical descriptive</i>. - Teknik pengumpulan data menggunakan data primer melalui observasi dan kuesioner. - Teknik pengambilan sampel menggunakan <i>proportional random sampling</i>. - Menggunakan rumus Slovin sebagai penentuan jumlah sampel yang mendapat angka 100 untuk sampel. - Menggunakan teori partisipasi masyarakat. 	<p>Ada tiga karakteristik permukiman kumuh di Kelurahan Kapuk, (1) Permukiman Kumuh Ringan, (2) Permukiman Kumuh Sedang, dan (3) Permukiman Kumuh Berat</p> <p>Pada permukiman kumuh ringan, keberadaan kegiatan ekonomi yang berada di sekitarnya turut mempengaruhi karakter yang dimiliki oleh permukiman tersebut.</p> <p>Pada permukiman kumuh sedang, kondisi cenderung menengah dimana terdapat beberapa aspek yang kesamaan dengan permukiman kumuh ringan dan juga ada beberapa aspek</p>	<p>Dari setiap karakteristik atau kategori permukiman kumuh didalamnya ada beberapa aspek yang meliputi : Aspek sarana dan prasarana, aspek fisik, aspek sosial, aspek ekonomi, dan aspek bahaya.</p> <p>Dari setiap karakteristik dijelaskan satu per satu terkait aspek yang sudah ditentukan oleh peneliti yang kemudian dapat mengetahui setiap karakteristik memiliki perbedaan</p>

			<p>yang memiliki kesamaan dengan permukiman kumuh berat.</p> <p>Pada permukiman kumuh berat, terdapat kecenderungan bahwa semakin buruk tingkat kategori kumuhnya maka semakin buruk pula kondisinya dibandingkan dengan kedua kategori lainnya.</p>	
--	--	--	--	--

Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2019



Berdasarkan penelusuran mengenai penelitian terdahulu yang ditampilkan pada tabel 2.1 di atas, maka penelitian tentang Pembangunan Berbasis Komunitas (*Community Based Development*) Dalam Pelaksanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Studi Tentang Pembangunan Infrastruktur Di Kelurahan Mayangan Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan memiliki perbedaan dalam berbagai hal berikut ini :

a. Model *Community Based Development* menurut Wilson (1996) yang dipergunakan untuk menganalisa proses pelaksanaan Program KOTAKU yang dilakukan antara pemerintah dan masyarakat masih belum peneliti temukan dalam penelitian terdahulu. Model *Community Based Development* dalam penelitian ini terdiri atas tujuh tahapan yang mana subyek dari pembangunan atau kebijakan publik menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama. Model CBD ini merupakan metode pendekatan yang melibatkan masyarakat atau komunitas di dalam pembangunan. Di dalam pembangunan ini melibatkan unsur-unsur yang lebih luas diantaranya adalah sosial, budaya, ekonomi hingga peraturan atau kepranataan dan lingkungan.

Kemudian apabila dibandingkan dengan penelitian Gusty Putri Dhini Rosyida dengan judul Kolaborasi Dalam Perencanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta pada tabel penelitian terdahulu yaitu penelitian tersebut menggunakan pendekatan *Collaborative Governance* dimana semua gagasan atau idea, perencanaan, pembuatan program kegiatan, penyusunan anggaran, dll sudah di tetapkan oleh pemerintah sehingga di kolaborasikan dengan tim pelaksana lapang. Sedangkan model CBD semua proses

pelaksanannya berasal dari masyarakat, apa yang sedang dibutuhkan oleh masyarakat dan kesepakatan bersama dengan masyarakat di lingkungan tersebut.

b. Dalam konteks pembangunan infrastruktur dalam Program KOTAKU, di dalam penelitian terdahulu dari Prof. Dr. Hj. Aji Ratna Kusuma, M.Si, Dr. Santi Rande, M.Si, Sahria Apriliana yang berjudul Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) (Studi Tentang Program Pembangunan Drainase dan Sanitasi di Kelurahan Teritip Kota Balikpapan) hanya memfokuskan pada beberapa karakteristik yang sudah ditetapkan dalam SE DJCK seperti pada saluran drainase dan sanitasi. Sementara penelitian ini mengacu pada ketujuh karakteristik yang sudah ditetapkan, diantaranya yaitu : Keteraturan Bangunan, Drainase Lingkungan, Penyediaan Air Bersih/Minum, Pengelolaan Persampahan, Pengelolaan Air Limbah, Pengamanan Kebakaran, dan Ruang Terbuka Publik yang tersebar di Kelurahan Mayangan Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan.

Dengan adanya hal tersebut dapat menyelesaikan permasalahan yang sudah ditetapkan pada SE DJCK dan juga target dari RPJMN Tahun 2015-2019 tentang tercapainya pengentasan permukiman kumuh perkotaan menjadi 0 persen bisa tercapai. Tidak luput juga lingkungan di sekitar Kelurahan Mayangan dapat dinikmati oleh masyarakat dengan baik.

c. Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif sendiri merupakan suatu pendekatan investigasi karena biasanya peneliti mengumpulkan data dengan cara bertatap muka langsung dan berinteraksi dengan orang di tempat penelitian. Kemudian teknik pengambilan

sampel menggunakan *Purposive Sampling*, yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu atau sudah ditentukan oleh peneliti.

Perbandingan dengan penelitian Dadan Rohimat, Rita Rahmawati, G. Goris Seran berjudul Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi Program KOTAKU/PNPM Di Kecamatan Ciawi yang terdapat dalam tabel penelitian terdahulu menjelaskan bahwa penelitian tersebut menggunakan penelitian kuantitatif. Penelitian kuantitatif sendiri merupakan jenis penelitian yang spesifikasinya adalah sistematis, terencana, dan terstruktur dengan jelas sejak awal hingga pembuatan desain penelitiannya. Kemudian teknik pengambilan sampel dilakukan secara random atau acak proporsional sesuai rumus Solvin.

